

Официален вестник

на Европейския съюз

C 191



Издание
на български език

Информация и известия

Година 55
29 юни 2012 г.

Известие №	Съдържание	Страница
I	<i>Резолюции, препоръки и становища</i>	
	СТАНОВИЩА	
	Европейски икономически и социален комитет	
	480-а пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г.	
2012/C 191/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Седма програма за действие в областта на околната среда и проследяване на 6-ата програма за действие в областта на околната среда“ (проучвателно становище)	1
2012/C 191/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на устойчивите методи на производство и потребление в ЕС“ (проучвателно становище)	6
2012/C 191/03	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Образование на тема енергия“ (проучвателно становище)	11
2012/C 191/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Издателската дейност в движение“ (становище по собствена инициатива)	18
2012/C 191/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кооперации и реструктуриране“ (становище по собствена инициатива)	24

BG

Цена:
7 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

480-а пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г.

2012/C 191/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006“ COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)	30
2012/C 191/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1084/2006“ COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)	38
2012/C 191/08	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби по отношение на Европейския фонд за регионално развитие и целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006“ COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)	44
2012/C 191/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“ COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)	49
2012/C 191/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) с цел по-голяма яснота, опростяване и усъвършенстване на процеса на създаване и функциониране на такива групи“ COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)	53
2012/C 191/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на европейска заповед за заповар на банкови сметки с цел улесняване на трансграничното събиране на вземания по граждански и търговски дела“ COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD)	57
2012/C 191/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2006/43/ЕО относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и консолидираните счетоводни отчети“ COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD) и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специфични изисквания по отношение на задължителния одит на предприятия от обществен интерес“ COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD)	61



I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

480-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 25 И 26 АПРИЛ 2012 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Седма програма за действие в областта на околната среда и проследяване на 6-ата програма за действие в областта на околната среда“ (проучвателно становище)

(2012/С 191/01)

Докладчик: г-н Lutz RIBBE

На 11 януари 2012 г. датското председателство на ЕС реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Седма програма за действие в областта на околната среда и проследяване на 6-ата програма за действие в областта на околната среда“

(проучвателно 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 10 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 129 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение на заключенията и препоръките на Комитета

1.1 Досегашните шест програми за действие в областта на околната среда (ПДООС) имаха важно значение за определянето на европейската политика в областта на околната среда, но не можах да променят факта, че много екологични проблеми в Европа още не са намерили решение. Причината за това обаче не е в липсата на разбиране за причините за проблемите или на подходи за решаването им, а в отсъствието на политическа воля за прилагане на мерките.

1.2 Шестата програма за действие в областта на околната среда (6-та ПДООС) (със срок на действие до средата на 2012 г.) беше замислена като конкретен израз на Стратегията за устойчиво развитие на ЕС от 2001 г. по отношение на политиката в областта на околната среда, а Лисабонската стратегия представляваше нейният стълб в областта на икономическата политика. Европейската комисия допусна, без съответно решение на Съвета, Стратегията за устойчиво развитие да потъне незабелязано в забвение. Тя вижда в стратегията

„Европа 2020“ новия политико-стратегически инструмент, в рамките на който се предвижда политиката в областта на околната среда да се координира чрез водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“.

1.3 ЕИСК не вижда смисъл в това наред с водещата инициатива да се прилага и допълнителен инструмент във връзка с политиката в областта на околната среда под формата на Седма ПДООС, в който да бъдат интегрирани онези сектори на политиката в областта на околната среда, които не са разгледани в достатъчна степен в стратегията „Европа 2020“. Връзката между една подобна Седма програма за действие в областта на околната среда със стратегията „Европа 2020“ и водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“ остава неясна.

1.4 ЕИСК препоръчва на Комисията, Съвета и ЕП да изпълнят с ново съдържание Стратегията за устойчиво развитие, да изберат всеобхватна и насочена към прилагането Седма ПДООС като нейна стратегия за прилагане по отношение на политиката в областта на околната среда и да интегрират в нейните рамки

водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“ с всички нейни отделни инициативи, както и да се погрижат за ясно и координирано съгласуване между съображенията на политиката в областта на околната среда и икономическата политика. Това би отредило на важната стратегия „Европа 2020“ значимата задача да подготви и да приложи краткосрочните и средносрочните икономически и финансови жалони, необходими по пътя към дългосрочно устойчиво развитие.

2. Значението на досегашните програми за действие в областта на околната среда (ПДООС) на ЕС

2.1 През 1972 г. на срещата на върха в Париж Европейският съвет реши да предприеме мерки, които да подобрят условията и качеството на живот в Европа. В резултат на това през 1973 г., беше приета **Първата програма за действие в областта на околната среда** на тогавашната Европейска икономическа общност (със срок на действие: 1974-1975 г.). Особеността у успех на тази Първа ПДООС се състои в това, че с нея беше установен т.нар. предохранителен принцип, който, както е известно, дава предимство на предотвратяването на замърсяването на околната среда, вместо на по-късната борба с последиците от него.

2.2 Във **Втората програма за действие в областта на околната среда** (със срок на действие 1977-1981 г.) целите на първата ПДООС бяха допълнени с пет т.нар. ориентировъчни принципи, а именно: а) приемственост в политиката в областта на околната среда, б) създаване на механизъм за превантивни действия, особено в областта на замърсяването, териториалното устройство и управлението на отпадъците, в) опазване и рационално използване на околната среда, г) приоритет на мерките за опазване на вътрешните води и моретата и на борбата със замърсяването на въздуха и шумовото замърсяване и д) отчитане на аспектите на околната среда при сътрудничеството между Европейската общност и развиващите се страни.

2.2.1 Така Втората ПДООС положи първата важна основа за широки сектори на политиката в областта на околната среда, които все още са актуални и днес, например опазване на водите, политика по отношение на отпадъците, международно сътрудничество.

2.3 В **Третата програма за действие в областта на околната среда** (за периода 1982-1986 г.) за пръв път като цел на европейската политика в областта на околната среда беше включено **щадящото използване на природните ресурси**.

2.4 **Четвъртата програма за действие в областта на околната среда** (със срок на действие 1987-1992 г.) беше приета през 1987 г. – „Европейската година на опазването на околната среда“. Тя се характеризираше с обстоятелството, че малко преди това беше приет „Единният европейски акт“, с който значително се разширяваха правомощията на Европейската общност по отношение на политиката в областта на околната среда, като едновременно с това с изграждането на европейския единен пазар бяха въведени ограничения за националните екологични стандарти и пределно допустими стойности. По това време дебатът по политиката в областта на околната среда беше извънредно интензивен, а при изтичането на срока на действие на Четвъртата ПДООС се състоя конференцията в Рио, посветена на „устойчивостта в световен план“.

2.4.1 Публикуван през 1992 г. доклад относно „Състоянието на околната среда“ обаче показва ясно, че въпреки всички

положени до този момент усилия и четирите програми за действие в областта на околната среда, в повечето области на политиката по отношение на околната среда е настъпило или съответно се очертава влошаване; наред с другото беше поставен въпросът за качеството на водите и въздуха и биологичното разнообразие (по това време все още се говореше за „разнообразие на видовете“).

2.5 Като реакция на Конференцията от Рио и на по-скоро отрезвяващото описание на състоянието на околната среда в началото на 1993 г. беше приета **Петата програма за действие в областта на околната среда** (с официален срок на действие от 1992 до 2000 г.).

2.5.1 В нея, в съответствие с тогавашните дебати на Конференцията от Рио, беше формулирана целта за *„промяна на модела на растеж на Общността, така че да се тръгне по пътя на устойчиво и екологосъобразно развитие“* – тогавашно намерение, което по никакъв начин не е загубило своята политическа актуалност. Петата ПДООС може да се счита за една от първите инициативи на ЕС в областта на устойчивото развитие, което намери израз в подзаглавието „За устойчиво и екологосъобразно развитие“.

2.5.2 В **Петата ПДООС** бяха предложени т.нар. **стратегии за седем области**, а именно:

- глобалното затопляне;
- подкиселяването;
- опазването на видовете;
- управлението на водите;
- градската околна среда;
- крайбрежните райони и
- управлението на отпадъците,

като прави впечатление, че някои от тези области вече бяха разглеждани в предходните ПДООС.

2.5.3 При прегледа на Петата ПДООС през 1996 г. самата Европейска комисия посочи като най-големите слабости на програмата липсата на конкретни цели и ангажимент на държавите членки. В становището си от 24 май 2000 г. Европейският икономически и социален комитет също отбеляза, че *„програлата е довела до някои положителни резултати“*, но едновременно с това посочи *„... с голяма загриженост по-нататъшното влошаване на качеството на околната среда в Европа, което по негово мнение е най-важният, дори единствен критерий за ефективността на последователните програми за действие в областта на околната среда и европейската политика в областта на околната среда като цяло“*.

2.5.4 Петата ПДООС проправи политически и стратегически пътя към **Стратегията за устойчиво развитие, приета през 2001 г. в Гьотеборг** от държавните и правителствените ръководители.

2.6 На свой ред тази стратегия за устойчиво развитие намери своя конкретен израз в **Шестата програма за действие в областта на околната среда** (със срок на действие от 2002 г. до 21 юли 2012 г.), що се отнася до политиката в областта на околната среда, и в т.нар. Лисабонска стратегия – по отношение на икономическата политика.

2.6.1 Шестата ПДООС включва и подзаглавие („*Нашият избор за нашето бъдеще*“). В нея се посочват четири тематични акцента на европейската политика в областта на околната среда: 1) **борба с измененията на климата**, 2) **опазване на природата** и биологичното разнообразие, 3) **околна среда, здраве и качество на живот** както и 4) **устойчиво използване** и управление на **природните ресурси и на отпадъците**.

2.6.2 Наред с това – както и в Петата ПДООС – бяха обявени и по-късно приети **7 тематични стратегии**, а именно във връзка с:

- опазване на чистотата на въздуха;
- морска околна среда;
- предотвратяване на отпадъци и рециклиране;
- устойчиво използване на природните ресурси;
- градска околна среда;
- опазване на почвата и
- устойчиво използване на пестициди.

2.6.3 Прави впечатление, че и в Шестата ПДООС отново се разглеждат „стари“ теми.

3. Състояние на политиката в областта на околната среда; състояние на дебата за устойчивото развитие в Европа в края на Шестата ПДООС

3.1 Най-напред трябва да се отбележи, че и в края на срока на действие на Шестата програма за действие в областта на околната среда много области на действие от политиката в областта на околната среда, включени от години насам в дневния ред на ПДООС, не са разработени в достатъчна степен или са почти изцяло неразработени. Тук ще посочим само два примера:

- „опазването на почвата“ от години е идентифицирано като тема на различни програми за действие в областта на околната среда, но на равнището на ЕС никога не се стигна до реални „действия“, наред с другото и поради това, че в рамките на Съвета не беше постигнато съгласие относно предложения проект за директива на Комисията;
- темата „опазване на видовете/биологично разнообразие“ представлява водеща нишка в историята на програмите за действие в областта на околната среда. През 2001 г. Европейският съвет обеща до 2010 г. да спре загубата на биологичното разнообразие, но дори една обхващаща 160 мерки програма за действия в областта на биологичното разнообразие не успя да предотврати провала при постигането на тази цел. След това през 2011 г. беше представена нова стратегия за биологичното разнообразие, в която се съдържа обещанието първоначалната цел да бъде постигната с десетгодишно закъснение.

3.2 ЕИСК разгледа донякъде отрезвяващите резултати от Шестата ПДООС в становището си от 18 януари 2012 г. (NAT/528, CESE 152/201 – „Шеста програма за действие на Общността за околната среда – окончателна оценка“); в него се

разглежда и новият доклад относно „Състоянието на околната среда“, в който по същество не се дава добра оценка на политиката в областта на околната среда на ЕС.

3.3 Досега ЕС не е разгледал реално въпроса нито пък е дал отговор каква е причината, много екологични проблеми да продължават да бъдат нерешени въпреки редицата многогодишни ПДООС. За ЕИСК е ясно, че причината не е в липсата на знания за проблемите и на подходи за тяхното решаване, а често се крие в отсъствието на воля за решителни действия. Знанията, а донякъде дори и политическите решения не се прилагат, а причината за това вероятно се основава на обстоятелството, че в до известна степен възникват конфликти на интереси между необходимите действия във връзка с политиката в областта на околната среда и краткосрочни икономически интереси, които се решават в полза на икономиката.

3.4 От гледна точка на ЕИСК в края на срока на действие на Шестата ПДООС от основно значение е констатацията, че, както изглежда, Европейската комисия се е отдалечила от Стратегията за устойчиво развитие, чийто екологичен стълб представляваше Шестата ПДООС.

3.5 Ако преди Комисията и Съветът определяха Стратегията за устойчиво развитие като най-висша стратегия, по която да се ориентира и Лисабонската стратегия, днес по този въпрос цари тревожна тишина. Тя вече не присъства в работните програми на Комисията (макар и за това да няма официално решение на Европейския съвет). ЕИСК многократно е критикувал този факт, като повтаря тази критика и тук и за пореден път посочва, че счита за погрешно Стратегията за устойчиво развитие да бъде почти слята със стратегията „Европа 2020“. Комитетът многократно е представял своите аргументи във връзка с това, без реакция от страна на Комисията, Съвета или Парламента.

3.6 По този начин беше нарушена досегашната структура на политическото програмно планиране на ЕС, която се стремеше към възможно най-добро съгласуване на трите стълба – икономика, околна среда и социална сфера, именно в общата рамка на Стратегията за устойчиво развитие. Тук възниква и въпросът за това в какви рамки Комисията, Съветът и Парламентът възнамеряват да координират в бъдеще политиката в областта на устойчивото развитие и на околната среда.

4. Стратегията „Европа 2020“ и перспективата за евентуална Седма ПДООС

4.1 Стратегията „Европа 2020“, която Комисията счита за най-важния елемент на планирането и управлението на политиките, дава поне в по-голяма или по-малка степен ясен отговор на въпроса за гледната точка на Комисията.

4.2 Както е известно, в стратегията са посочени 7 водещи инициативи, а именно:

- *Съюз за иновации*
- *Младежта в движение*
- *Програла в областта на цифровите технологии за Европа*
- *Европа за ефективно използване на ресурсите*
- *Индустриална политика за ерата на глобализацията*

— Програма за нови умения и работни места и

— Европейска платформа срещу бедността.

4.3 Без съмнение от гледна точка на Комисията водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“ представлява „новата“ програма за действие в областта на околната среда; а фактът, че досега липсва проект за нова, Седма ПДООС, макар и срокът на действие на Шестата ПДООС да изтича през юли 2012 г., със сигурност се дължи именно на това разбиране.

4.4 Поради това не е случайно, че Европейската комисия предприе действия за изготвяне на Седма ПДООС едва след като Съветът (по околна среда) и ЕП зададоха критично въпроса къде би било мястото на Седмата ПДООС.

4.5 Комисията избра стратегията „Европа 2020“ като най-висши стратегия в новата структура на своето политическо и програмно планиране, която трябва да бъде приложена чрез седемте водещи инициативи, като политиката в областта на околната среда се разглежда във водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“.

4.6 Понастоящем става все по-ясно, че:

— от една страна, определени по-общо сектори, които досега бяха обхванати от Стратегията за устойчиво развитие (напр. въпроси като справедливостта при разпределението и справедливостта между поколенията в световен план) не се разглеждат в достатъчна степен в стратегията „Европа 2020“ и

— от друга страна, определени сектори на политиката в областта на околната среда вече не присъстват във водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“.

4.7 Така например сред общо 20-те отделни инициативи във връзка с политиката в областта на околната среда, които на свой ред трябва да изпълнят със съдържание стратегията „Европа за ефективно използване на ресурсите“, могат да се намерят редица „стари познати“ от предходни програми за действие в областта на околната среда, като политиката за опазване на биологичното разнообразие, водите и на чистотата на въздуха (включително и политиката в областта на транспорта), но темата „околна среда и човешко здраве“ не е разгледана достатъчна степен, също както и политиката в областта на химичните продукти и нанотехнологиите.

4.8 ЕИСК изрази позицията си, както по отношение на самата водеща инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“, така и на свързаната с нея Пътна карта, като посочи ясно недостатъците, които характеризираха досега програмите за действие в областта на околната среда – много благозвучни цели и обещания, малко конкретни мерки, липса на показатели и слаба степен на конкретно прилагане.

4.9 Наред с другото Комитетът прикани Комисията „... в обявените 20 отделни инициативи да се посочи съвсем ясно:

— какво точно се разбира под „ефективно използване на ресурсите“;

— какво може да се постигне още на сегашния етап чрез технологично оптимизиране и съответно

— в кои сектори трябва да се постигне обявената „значителна промяна“, как трябва да изглежда тя и с какви инструменти се планира да бъде осъществена;

— какви конкретни промени в поведението на производителите и потребителите се считат за необходими и по какъв начин могат да бъдат ускорени“⁽¹⁾.

Въпреки това Комисията не изпълни това искане, а отново беше запазена твърде общата и необвързваща формулировка.

4.10 Това затвърждава убеждението на ЕИСК, че с избрания досега подход Комисията не отговаря в достатъчна степен на всички потребности по отношение на политиката в областта на околната среда, и най-вече на потребностите на устойчивото развитие. Следователно какво може да постигне една Седма ПДООС?

4.11 Мина времето когато, за да се определи и опише какво трябва да се направи, бяха необходими програми за действие в областта на околната среда. Отговорните за вземането на решения в Европа знаят много добре какво трябва да се направи. Съществуват твърде малко нови области, в които би трябвало да бъдат разработени концепции. Нанотехнологиите могат да се разглеждат като една от тях. За това обаче не е необходима отделна програма за действие в областта на околната среда.

4.12 В Европа липсва най-вече прилагане на придобитите знания. Налице са извънредно сериозни пропуски във връзка с прилагането, за които допринасят всички равнища (ЕС, държавите членки, регионите, общините и гражданите). Във връзка с това ЕИСК желае да посочи ясно, че Комисията може и да изготвя добри програми и да прави декларации, но за изпълнението от основно значение са политическите органи на държавите членки.

4.13 ЕИСК не смята, че представянето на Седма ПДООС само за да бъдат включени онези сектори на политиката в областта на околната среда, които не са обхванати от водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“, представлява алтернатива. Връзката между подобна Седма ПДООС си а) водещата инициатива и б) стратегията „Европа 2020“ остава неясна.

4.14 Въпреки това Комитетът остава отворен за една Седма програма за действие в областта на околната среда, при положение че е ясно какво искаме да постигнем с това, как може да се гарантира, че тя в крайна сметка ще е по-успешна от своите предшественици и, най-вече, при положение че се изясни на кой по-общ политически сектор трябва да служи тя.

4.15 ЕИСК препоръчва на Комисията, Съвета и ЕП да изпълнят с ново съдържание Стратегията за устойчиво развитие, да изберат всеобхватна и насочена към прилагането Седма ПДООС като нейна стратегия за прилагане във връзка с политиката в областта на околната среда и да интегрират в нейните рамки водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“ с всички нейни отделни инициативи, както и да се погрижат за тясно и координирано съгласуване между съображенията на политиката в областта на околната среда и икономическата политика. това би отредило на важната стратегия „Европа 2020“ значимата задача да подготви и да приложи краткосрочните и средносрочните икономически и финансови жалони, които са нужни по пътя към дългосрочното устойчиво развитие.

⁽¹⁾ Вж. ОВ С 376 от 22/12/2011 г., стр. 97, параграф 1.2.

4.16 Според ЕИСК в подобна Седма ПДООС следва да се постави акцент върху определянето на абсолютно обвързващи решения за прилагане в области, които в много случаи са запазили своята актуалност от години насам.

4.17 Въпросът е дали Европа е готова за това и дали е в състояние да го направи. Не може да се пренебрегва фактът, че в политиката непрекъснато се формулират амбициозни цели и се отправят искания за инициативи. Когато обаче те бъдат представени – например от Европейската комисия – същите тези политики намират причини те да не бъдат приети или приложени. Списъкът със съответни примери за това е дълъг. Независимо дали става дума за Директивата за енергийната ефективност, която е блокирана в Съвета, или неизпълнението на едно старо обещание (от Стратегията за устойчиво развитие), а именно да бъде изготвен списък на вредните за околната среда субсидии и те да бъдат премахнати: между думите и делата съществува разминаване и Комисията, Съветът и Парламентът се приканват да разяснят на обществеността как то ще бъде преодоляно.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на устойчивите методи на производство и потребление в ЕС“ (проучвателно становище)

(2012/С 191/02)

Докладчик: г-жа AN LE NOUAIL MARLIÈRE

На 11 януари 2012 г. датското председателство на Съвета на Европейския съюз реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Насърчаване на устойчивите методи на производство и потребление в ЕС“

(проучвателно 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 10 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 124 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В съответствие с искането, отправено му от датското председателство, ЕИСК направи оценка на инструментите и мерките, които са необходими, за да се премине към устойчиви методи на производство и потребление. Като приветства осъзнаването на проблема от европейските институции, усилията им в тази област и целите, които те си поставят, и за да се осигури справедлив преход, ЕИСК препоръчва да се създаде обща обновена визия за икономическия модел с участието на всички представители на организираното гражданско общество в специализиран форум за консултации, който да определи общите и конкретните цели и да разработи актуализирана процедура за надзор.

1.2 Би било от полза:

— да се осигури тясна обвързаност между политиките, които насърчават устойчивото производство и потребление, и прилагането на „Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“⁽¹⁾, както и да се насърчават държавите членки да осъществяват тези политики чрез Пътната карта и Европейския семестър;

— да се използва набор от взаимосвързани инструменти за прилагане и стимулиране, като например постепенна отмяна на неустойчивите продукти, изготвяне на по-справедлива данъчна политика, насърчаване на „зелените“ обществени поръчки, постепенно премахване на субсидиите, които не отчитат неблагоприятното въздействие върху околната среда, подкрепа за научни изследвания и иновации, интернализиране на разходите за околната среда, създаване на други стимулиращи мерки, ориентирани към пазара, приканване на потребителите и работниците към активно участие в процеса на преход.

1.3 Трябва да бъде ангажирана и финансовата система⁽²⁾, така че тя да способства за изграждането на икономика, характеризираща се с устойчиво производство и потребление, като съсредоточи вниманието си върху онези области, които са с най-голям екологичен отпечатък, като хранително-вкусовата промишленост, земеделието, жилищно-строителната дейност, инфраструктурата и транспорта.

1.4 Освен това усилията трябва да са насочени отвъд строго очертаните области на енергетиката и емисиите на парникови газове, за да бъдат взети предвид и въпросите, свързани с другите ресурси и въздействия върху околната среда, като управлението и защитата на водите, земеползването и замърсяването на въздуха, както и за да се отчита цялостното въздействие на продуктите върху околната среда.

1.5 Като се оказва подкрепа за подобряването на производствените процеси и продуктите, на потребителите и на ползвателите ще могат да се предлагат онези продукти и услуги, които ще им дадат възможност да променят поведението и нагласата си.

1.6 И накрая, за да се популяризират устойчивите модели на потребление и стилове на живот, е необходимо, като се укрепи ролята на сдруженията на потребителите и на производителите, прилагащи принципите на справедливата търговия, да се насърчават и защитават алтернативните инициативи срещу хищническия начин на потребление и да се оказва подкрепа на най-добрите практики.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Регулиране на финансовите услуги за постигане на устойчиво развитие“, докладчик г-н Iozia, ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 21 и Становище на ЕИСК относно „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, докладчик: г-н Palmieri, ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 7.

⁽¹⁾ COM(2011) 571 final.

2. Въведение

2.1 През декември 2011 г., с цел да се съчетаят дейностите по намирането на изход от кризата с възстановяването и поемането на ангажимент от страна на ЕС в борбата с изменението на климата, датското председателство отправи искане към ЕИСК да изготви проучвателно становище относно **насърчаването на устойчиви форми на производство и потребление (УПП)**. Позовавайки се на изготвената от Комисията „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“, както и на етапите за постигането на УПП, определени в нея ⁽³⁾, датското правителство покани ЕИСК да направи оценка на инструментите, необходими за извършването на промяна в европейската икономика, така че в ЕС да бъде постигнато устойчиво потребление и производство.

2.2 До този момент икономическото развитие се опираше на използването на невъзобновяеми източници на енергия и ресурси, в съответствие с основната парадигма: „човекът - господар и притежател на природата“. Производството на стоки и услуги все още се характеризира с екстернализиране на разходите, които трябва да бъдат включени в стойността на извлечените невъзобновяеми природни ресурси и на произведените емисии на парникови газове и замърсители на околната среда. В пазарните икономики интернализирването на тези разходи трябва да се налага на стопанските субекти посредством императивни норми, които, доколкото е възможно, следва да се прилагат повсеместно.

2.3 Устойчивото производство и потребление, разбирано и като използване на услуги и продукти, които предлагат повече стойност с по-малко използване на природните ресурси, е в основата на стратегиите за увеличаване на ефективността на ресурсите и популяризиране на зелената икономика. През 2008 г. Комисията прие първия план за действие по отношение на устойчивото производство и потребление, включващ набор от политики, предназначени да способстват за постигането на УПП ⁽⁴⁾. С оглед на тези цели Комисията в момента преразглежда своите политики за УПП за 2012 г.

3. Устойчиво производство и потребление: необходими инструменти и политики

3.1 Създаване на обща обновена визия за икономическия модел

3.1.1 Една от причините за ограниченото влияние на политиките, свързани с УПП до този момент, е фактът, че макар и да е добре интегрирана в стратегията „Европа 2020“, концепцията за устойчивост често остава встрани от практическото прилагане на политиките. При сегашния икономически модел основната цел остава създаването на растеж и увеличаването на потреблението, като цялостните резултати се оценяват въз основа на БВП. Преходът към УПП ще изисква провеждането на открит и прозрачен дебат, в който да се постави въпросът за един самодостатъчен икономически модел, чието изпълнение ще бъде оценявано чрез показатели, които са „отвъд БВП“ и измерват екологичния отпечатък, личното и общественото благосъстояние, както и благоденствието. В предишни становища Комитетът предложи на Комисията своето сътрудничество за създаването на форум по въпросите на устойчивото потребление, в който да се разглеждат ценностите, които биха могли да послужат

като основа на една устойчива икономика, факторите, които пречат на гражданите да избират устойчиви модели на потребление, и натрупаният опит в дейностите в ежедневния живот, спомагащи за намаляване на въздействие върху околната среда ⁽⁵⁾.

3.2 Определяне на общи и конкретни цели и разработване на процедура за надзор

3.2.1 Към тази проблематика имат отношение многобройни области на политиката. За да се проследи напредъкът в постигането на тези цели за УПП и оцени сегашната ситуация, следва да бъде създадена солидна база данни за екологичното въздействие на производството и потреблението, която ще позволи да се измери ефективността на политическите инструменти, да се задълбочат стратегиите и целите, преформулират приоритетите и да се наблюдава напредъкът.

3.3 Ангажиране на гражданското общество

3.3.1 Ангажирането на гражданското общество на глобално, национално и местно равнище е от решаващо значение за успешен преход към зелена и устойчива икономика. Подобен преход ще успее единствено ако принципите на устойчиво производство и потребление бъдат възприети от предприятията, потребителите и работниците като възможност и желана цел. Подходящи системи за диалог и демократично участие следва да се създадат на всички равнища ⁽⁶⁾.

3.3.2 Във връзка с това трябва да се спре противопоставянето между конкурентоспособността на европейските предприятия, от една страна, инвестициите в промишлеността, от друга, и покупателната способност на потребителите, от трета. Повишаването на равнището на потребителското търсене е най-сигурният начин да се стимулира европейският вътрешен пазар, като същевременно се признава стойността на резултатите от европейските научни изследвания и се изпълняват целите за опазване на околната среда. Това гарантира също така, че инвестициите ще останат в Европа.

3.4 Установяване на тясна интеграция между политиките за УПП и „Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“

3.4.1 Със своята водеща инициатива и „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“ ⁽⁷⁾ Комисията определя ефективното използване на ресурсите като въпрос от основно значение за европейските икономики. Прилагането на Пътната карта е интегрирано в стратегията „Европа 2020 г.“ и в Европейския семестър. Комитетът препоръчва да се установи тясна обвързаност между преразглеждането на Плана за действие за устойчиво производство и потребление и прилагането

⁽³⁾ COM(2011) 571 final, стр. 6 и 7.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397 final.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Изграждане на устойчива икономика чрез промяна на модела ни на потребление“, докладчик г-жа Darmanin, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 57, и становище на ЕИСК (още не е публикувано в ОВ) относно „Отвъд БВП – включване на гражданското общество в процеса на избор на допълнителни показатели“ (становище по собствена инициатива), докладчик: г-н Palmieri.

⁽⁶⁾ ОВ С 44 от 11.02.2012 г., стр. 57.

⁽⁷⁾ COM/2011/571 final и становище на ЕИСК относно „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“, докладчик: г-жа Egan (още не е публикувано в ОВ).

на Пътната карта и Седмата програма за действие за околната среда ⁽⁸⁾, така че политиките за УПП да бъдат повлияни благоприятно от повишеното политическо значение на темата за ефективното използване на ресурсите и от рамката за надзор, предоставена от Европейския семестър. Добавянето на конкретни показатели, свързани с УПП, към показателите за ефективно използване на ресурсите, ще осигури една основа за целите и системите за надзор в областта на УПП.

3.5 Насърчаване на държавите членки

3.5.1 Предложените по-горе цели за УПП могат да помогнат за осъществяването на напредък в политиките на държавите членки в тази област. За тези политики би било полезно да се интегрират в изпълнението на Пътната карта и в процедурата за надзор, предоставена от Европейския семестър.

3.6 Използване на широка гама от политически инструменти за УПП

3.6.1 Предвид многостранния характер на политиките за УПП и множеството аспекти, които трябва да бъдат отчетени, е необходимо да се създаде или мобилизира широк набор от политически инструменти на различни равнища, за да се променят моделите на производство и потребление в посока на устойчивост. Трябва да бъдат разработени активни политики на европейско равнище, както и от страна на държавите членки и местните общности. Предпочитаните инструменти би следвало да съчетават регулаторни и доброволни мерки, по-специално регулаторни мерки за постепенното елиминиране на неустойчивите продукти; инструменти, които правят данъчната политика по-справедлива; насърчаване на „зелените“ обществени поръчки; постепено премахване на субсидиите, които не отчитат отрицателното въздействие върху околната среда; научни изследвания и еко-иновации; интернализирани на разходите за околната среда, създаване на други стимулиращи мерки, ориентирани към пазара; и стимулиране на потребителите и работниците към активно участие в процеса на преход ⁽⁹⁾.

3.6.2 Планът за действие за УПП, изготвен от Европейската комисия през 2008 г., се основава на този смесен политически подход и би следвало да бъде запазен като част от процеса на преразглеждане. Независимо от това, все пак би могло към преразглеждането да се подходи с максимално големи амбиции и да се пренастроят инструментите спрямо целите, които трябва да бъдат постигнати, като се отчетат липсата на напредък до този момент и възможността да се преодолее кризата с помощта на прехода към икономика с ниски въглеродни емисии и намалено използване на невъзобновяеми ресурси.

3.6.3 Инструментите, използвани в контекста на УПП, в голяма степен са доброволни и се основават на информация (екомаркировка, схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS), кампании за информиране на потребителите и др.). Употребата на тези инструменти от предприятията и потребителите не е особено широка и е ограничена до определени сектори и социални групи. Няма да бъде

лесно да се увеличи тази употреба, ако продължава да се прилага същият подход. От съществена важност е да започнат да се използват регулаторни инструменти за постепенното премахване на неустойчивите продукти и модели на потребление.

3.7 Съсредоточаване на усилията върху областите с най-голям екологичен отпечатък

3.7.1 Повечето вредни въздействия върху околната среда са причинени от потреблението на храни и напитки, жилищно-строителните дейности, инфраструктурата и транспорта, както и от производството на енергия и промишленото производство. Следователно бъдещите политики за УПП следва да акцентират върху всичките тези различни области. Предвид това, че силното въздействие върху околната среда на потреблението на храни и напитки е тясно свързано със селското стопанство, политиките в тази област трябва да бъдат тясно свързани с тези за постигането на устойчиво селско стопанство.

3.7.2 Устойчивото селско стопанство предполага разумно използване на природните суровини, подкрепа за биофермите и хранително-вкусова промишленост, която гарантира предлагането на здравословна и незамърсена храна на междинните и крайните потребители. ЕИСК смята, че ключът към устойчиво селско стопанство е в поддържането – навсякъде и в достатъчни количества – на висококачествено, регионално диференцирано, екологосъобразно производство на храни, което опазва и поддържа селските райони, съхранява разнообразието и спецификата на въпросните продукти и насърчава разнообразия, богат на видове културен ландшафт на Европа, както и нейните селски райони ⁽¹⁰⁾.

3.8 Насочване на усилията отвъд строго очертаните области на енергетиката и емисиите на парникови газове, за да се вземат предвид и други ресурси и въздействия върху околната среда

3.8.1 През последните години в рамките на политиките за УПП се отделя особено внимание на потреблението на енергия и емисиите на парникови газове. Въпреки това производството и потреблението поражда и други последици, които не могат да бъдат пренебрегвани, в области като управлението и опазването на водите, земеползването и замърсяването на въздуха. По този повод бъдещите политики за УПП би следвало да разширят приложното поле на политическите инструменти, така че в него да се включи и потреблението на ресурси, различни от електроенергия, и да се отчетат цялостното въздействие върху околната среда.

3.9 Подобряване на процеса на производство и на продуктите

3.9.1 За да се насърчат производителите да подобряват екологичните характеристики на своите продукти през целия им жизнен цикъл, трябва да се признае принципът на разширената отговорност на производителя, въведен в отделни законодателни актове, като общ принцип и като основа на юридическата отговорност на дружествата.

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК относно Седмата програма за действие в областта на околната среда и проследяване на Шестата програма за действие в областта на околната среда, докладчик: г-н Ribbe“ (Виж страница 101 настоящия брой на Официален вестник).

⁽⁹⁾ Вж. също Становище на ЕИСК относно „Позиция на ЕИСК във връзка с подготовката на Конференцията на ООН за устойчивото развитие (Рио+20)“, докладчик: г-н Wilms, ОВ С 143 от 22.05.2012 г., стр. 39.

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕИСК относно „Рио+20: към екологична икономика и по-добро управление“, докладчик г-н Wilms, ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 102-109.

3.9.2 Важно е да се отдаде предпочитание на един двустранен подход, за да може да се осъществи преход към устойчиви продукти. Следва да се насърчава провеждането на научни изследвания и разработки в областта на продуктите, които щадят околната среда, посредством отпускането на публично финансиране и въвеждането на адекватни стимули за иновационна дейност. Освен това трябва да се използват и регулаторните инструменти като Директивата за екопроектиране с цел постепенното елиминиране на неустойчивите продукти. За тази цел обхватът на тази директива трябва да бъде разширен и прилагането ѝ да бъде ускорено.

3.9.3 От съществено значение е да се гарантира прозрачност по отношение на въздействието на продуктите и услугите върху околната среда, ако искаме бизнесът и потребителите да осъществят преход към по-голяма устойчивост. Предложението на Комисията при консултацията относно политиките за устойчиво производство и потребление да се използва за тази цел методология, позволяваща да бъде установен екологичният отпечатък на продуктите, изглежда като подходящ подход. При все това предложението би следвало да бъде допълнено с други инструменти (социални критерии отвъд БВП, например), за да се подобри предаването на информацията за устойчивостта по цялата верига на доставките.

3.9.4 Необходимо е да се насърчават нови бизнес модели, които да заменят повсеместната практика за изразходване на материали, посредством създаването на стойност и благоденствие. Това може да се постигне като се дава преимущество, например, на наемането на стоки на лизинг вместо на закупуването им, на схемите за общо ползване на автомобили и на логистичните концепции за намаляване на „празните“ курсове на тежкотоварните автомобили чрез сътрудничество между предприятията.

3.10 *Насърчаване на устойчиви модели на потребление и живот*

3.10.1 Необходимо е да се обърне по-голямо внимание на промяната в начина на потребление, отколкото в миналото. Целта е потреблението постепенно да се отдели от отрицателното екологично въздействие. Необходимо е да бъде използвана съчетание от инструменти с цел насърчаване на устойчивото потребителско поведение, отчитайки продължителността на циклите за възобновяване на ресурсите и техните пределни количества, и глобалното въздействие (износ и внос) на вътрешния пазар на ЕС.

3.10.2 Политиките за УПП трябва да отчитат факта, че устойчивите форми на потребителски избор изискват наличието на пазара на икономически достъпни устойчиви продукти и услуги, ясна и надеждна потребителска информация и подходящи икономически стимули. По-специално трябва да бъдат предприети мерки за подобряване на информацията, представяна на потребителите, както и мерки, чрез които да се предотвратява предлагането на обръкраща информация и на т.нар. „зелени заблуди“.

3.10.3 Приетите мерки би следвало да **засилят ролята на сдруженията на потребителите като фактори на промяната** и да улесняват диалога с гражданското общество по въпросите на устойчивия начин на живот чрез създаването на **платформи за обсъждане** на визиите за устойчив начин на живот и за обмен на опит и добри практики.

3.10.4 Промяната в посока устойчив начин на живот също така изисква инвестиции в съответната публична инфраструктура: например стимулирането на обществения транспорт като алтернатива на личния автомобил, изисква въвеждането на модерна

система за обществен транспорт, устойчивият транспорт се нуждае от инфраструктура за електричество и биогорива, а установяването на т.нар. „кръгова икономика“ изисква добре функциониращи системи за обратно приемане и оползотворяване, както и обекти за събиране на негодни за експлоатация продукти в края на жизнения им цикъл.

3.10.5 В редица случаи ЕИСК е подчертавал важността на образователните програми за ефективното насърчаване на устойчивото поведение. ЕИСК отбелязва, че такива програми не трябва да бъдат насочени единствено към училищата и младите хора, които несъмнено са важна категория, но и към всички граждани, независимо от възрастта и социалното им положение, като в тези програми се обръща специално внимание на натрупаните неравенства по отношение на екологичните щети или рискове.

3.10.6 Доставчиците, търговците на дребно и другите участници във веригата за доставки оказват значително влияние върху избора на устойчиви форми на потребление чрез изискванията си за глобално производство, логистика и т.н. В миналото Комисията работи с най-важните европейски търговци на дребно в рамките на форум — кръгла маса, посветен на темата за търговията на дребно. Тази стратегия би могла да бъде разширена, за да включи и други доставчици, логистични оператори и т.н.

3.10.7 Зелените обществени поръчки са важна движеща сила за развиващите се пазари на устойчиви продукти. Трябва да се обмисли въвеждането на по-добри механизми за повишаване на ефективността на политиките по отношение на зелените обществени поръчки.

3.11 *Въвеждане на икономически стимули във фискалните политики*

3.11.1 Ефектът от горепосочените мерки за насърчаване на устойчивото потребление и производство може да се засили, ако предприятията и потребителите се насърчават да възприемат устойчиво поведение посредством икономически стимули, които — както е добре известно — не намират израз единствено в пазарните цени. Следователно политиките за УПП трябва да бъдат придружени от екологизирането на фискалната система, което се изразява във въвеждане на икономически стимули, целящи да гарантират справедливото разпределение на усилията, съпътстващи прехода, между големите дружества и малките и средните предприятия, гражданите, предприятията и потребителите, и в постепенно премахване на субсидиите, вредящи на околната среда. Въпреки това тези усилия ще бъдат напразни, ако това означава да бъде жертвано финансирането за европейския социален модел чрез заместването му с нов данък върху невъзобновяемите ресурси, без да е налице гаранция, че впоследствие той ще бъде предназначен за финансиране на социалната закрила. Това би било опасно, скъпо и неефективно. Във всеки случай поради това, че фискалните въпроси са в компетенцията на държавите членки, от гледна точка на бъдещата устойчивост не би било уместно да се увеличава фискалната конкуренция между тях.

3.12 *Гарантиране на справедлив преход*

3.12.1 Преминаването към зелена икономика ще е устойчиво, ако способства за разкриването на т.нар. „зелени“ работни места и прави „по-зелен“ труда, полагащ в по-екологосъобразни производствени процеси, както е при производството на възобновяема енергия, устойчивия транспорт и енергийно ефективните жилища. Въпреки това, за да се извлече полза от този преход, са необходими активни политически мерки, които се

основават на социален диалог, предлагат решение на социалните аспекти и целят да създадат приемливи и висококачествени работни места за работната сила (заплати, условия на труд и перспективи за професионално израстване). Трябва да се пристъпи към активно разработване на зелени икономически

дейности и пазари, както и да се стимулират съответните професионални умения посредством подходяща подкрепа и мерки в областта на професионалното обучение и преквалификация ⁽¹⁾, които да насърчават равнопоставеността между жените и мъжете и тяхното еднакво участие в процеса на преход.

Брюксел, 26 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на устойчиви зелени работни места с оглед на пакета от мерки на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата“, докладчик: г-н Iozia, ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 110.

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Образование на тема енергия“ (проучвателно становище)

(2012/C 191/03)

Докладчик: г-н IOZIA

На 11 януари 2012 г. датското председателство на ЕС реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Образование на тема енергия“

(проучвателно становище).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

1. Заключение и препоръки

1.1 Г-жа Connie Hedegaard, член на Европейската комисия, отговарящ за действията по климата заяви: „не е възможно да се справим с предизвикателствата на глобалното развитие, ако световните икономически власти не преосмислят своя модел на развитие“.

1.2 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) осъзнава стратегическата роля на образованието по въпросите на енергията. Необходима е значителна промяна в поведението за прехода към нисковъглеродна икономика, предвиден и в пътната карта за периода до 2050 г. на Европейската комисия. За постигане на целите на ЕС и по-специално средносрочната цел за намаляване с поне 20 % на потреблението на енергия до 2020 г. е абсолютно необходимо участието на гражданското общество.

1.3 Основните цели на образованието на тема енергия се отнасят до борбата с изменението на климата и възстановяването на хармонията между човека и природата. Носим отговорността за това да гледаме напред, да разберем и да предвиждаме нуждите на бъдещото общество. Намираме се в изключително важен и решаващ момент, в който Европейският съюз, националните правителства, местните власти, училищата, университетите, изследователските центрове, предприятията, индустриите, банките, синдикалните организации, неправителствените организации и медиите са ангажирани в един интегриран подход на различни равнища.

1.4 Прекият опит, натрупан от НПО в задълбочаването на модели и инструменти в сферата на образованието на тема енергия, е изключително важен. Обменът между различните професионални инстанции в разнородния свят на сдруженията и преподавателите от различните степени на образованието, ще придаде изключителна ефективност на образованието на тема енергия. Комбинацията от най-добрите практики и дидактическият опит са ключът към постигане на качествени резултати.

1.5 ЕИСК смята, че е необходимо да се разработят иновативни методи на възпитание, образование и обучение,

които да се комбинират със съществуващите и утвърдените методи. Информационните и телекомуникационни технологии ще играят основна роля в тази сфера.

1.6 Комитетът подкрепя новата инициатива на плана SET „Energy Education and Training Initiative“ (Инициатива за образование на тема енергия и обучение), която съчетава представителите на академичните среди, научноизследователските институти и промишлеността. Публично-частното партньорство, особено в областта на научните изследвания и иновациите, даде отлични резултати и трябва да бъде подкрепено и в бъдеще. ЕИСК препоръчва на Комисията да не лишава тези инициативи от подкрепата си.

1.7 Образованието на тема енергия ще може да спомогне за решаването на проблемите, свързани с енергийната бедност и несигурност. Всички граждани имат право да ползват енергия на достъпни цени.

1.8 Европейският съюз трябва да отчита в нужната степен приоритетното значение на образованието на тема енергия, и да предостави съответните ресурси в рамките на следващата многогодишна финансова рамка.

1.9 С настоящето становище ЕИСК смята, че е все по-необходимо да се подкрепи „EDEN“, европейската мрежа на национални форуми, посветени на образованието по въпросите на енергията и околната среда, основаваща се на съществуващите инициативи в този сектор на местно, национално, европейско и международно равнище.

2. Въведение

2.1 Образованието е един от основните носители на промяна в поведението. Настоящото становище изтъква неговата жизненоважна роля в този процес и засилва идеята, че „Най-добрата енергия е спестената енергия“⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 54-59.

2.2 През 2009 г. Европейският икономически и социален комитет вече изготви проучвателно становище относно „Нуждите от образование и обучение за общество, използващо енергия без въглеродни емисии“⁽²⁾. Днес ЕИСК потвърждава препоръките, отправени в него, и в светлината на последвалото развитие предлага допълнителни идеи.

2.3 Огромната промяна, която ние преживяваме днес и която бъдещите поколения ще преживеят в световен мащаб, поставя въпроса за устойчивата енергия в един все по-значим контекст при вземането на колективни и индивидуални решения в сферата на политиката и индустрията. Този преходен период, почти революция, ще доведе до създаването на система, в която напълно ще се променят навиците ни и начинът ни на мислене. Времето, с което разполагаме, за да управляваме прехода е ограничено и следователно е необходимо възможно най-скоро да се постави началото на дългосрочни програми и инициативи.

2.4 Енергетика и околна среда

2.4.1 Енергията винаги е била основен елемент в човешкия живот. По-специално, радикалната промяна в начина на живот и потреблението на гражданите до голяма степен е допринесла за нарастването на търсенето на енергия. През следващите десетилетия Европа ще трябва да се изправи пред редица предизвикателства като:

- живот в условията на последиците от изменението на климата;
- нарастване и застаряване на населението;
- миграция;
- сигурност на доставките по отношение на източниците;
- намаляване на зависимостта от вноса;
- енергийна ефективност;
- борба срещу енергийната бедност и несигурност;
- гарантиране на достъп до енергия за всички потребители (частни и промишлени);
- устойчива мобилност
- природни бедствия (земетресения, наводнения, цунами и др.);
- оскъдни ресурси (енергия, вода, суровини);
- увеличаване на общото търсене на енергия;
- насърчаване на възобновяемите енергийни източници;
- ИКТ (интелигентни мрежи и др.);

- човешкия фактор (възпитание, поведение/навици);
- глобализация;
- сигурност;
- конкурентоспособност.

2.5 Приоритетите на Европейския съюз и образованието на тема енергия

2.5.1 За да постигне основните цели на европейската енергийна политика – като сигурност на доставките, конкурентоспособност и устойчивост, Европейският съюз би трябвало добре да отчита тези фактори, свързани с бъдещите предизвикателства, и да извърши всички подходящи промени.

2.5.2 По тази причина е необходимо да се даде нов импулс на този процес. Би трябвало всички граждани да са наясно с енергийните проблеми и с рисковете, свързани с провала на постигането на поставените цели. Едно интелигентно енергийно възпитание е ключът към промяна в поведението: например в областта на потенциално вредните за хората и околната среда йонизиращи лъчения от радиоактивните отпадъци⁽³⁾, от съществено значение е да се разработят конкретни действия за енергийно възпитание.

3. Образование на тема енергия. Няколко бележки

3.1 Образованието на тема енергия е един от важните инструменти за изграждането на нов модел на устойчиво развитие и за насърчаването на нова култура. Широкият хоризонтален обхват на темата изисква освен това интегриран подход, който да включва различни аспекти на съвременния живот и гражданското общество, с участието на всички сектори (селско стопанство, услуги, индустрия, строителство) и на всички граждани.

3.2 Необходимостта от постоянно обучение като процес на формиране на индивида, който се развива през целия живот, в училище и след училище, сега е по-силна от всякога. ЕИСК подчертава значението на структурирането на интелигентен образователен процес в областта на енергията, който да обединява различни елементи на обществения живот като семейство, училище, работно място, културни институции и институции, свързани със свободното време.

3.3 Едно рационално и отговорно поведение се нуждае от мерки за улесняване, мотивиране и укрепване на по-ефективното използване на енергията. Необходима е ясна, надеждна и най-вече достъпна информация за техниките, които изискват използване на енергия. Образованието играе жизненоважна роля, тъй като е основен необходим елемент за това, законодателството относно спестяването на енергия и мерките за енергийна ефективност да могат да получат обществено одобрение както на равнището на Европейския съюз, така и в държавите членки.

3.4 Образованието по въпросите на енергията трябва да започне от детската градина и началното училище. Децата са добре запознати с въпросите, свързани с енергията и са много възприемчиви към нови идеи и навици. Те могат да повлияят на

⁽²⁾ ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 15.

⁽³⁾ ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 136.

виждането и действията на родителите и хората от обкръжението си. Днешните ученици ще бъдат утренните работници, чиновници, учители, инженери, архитекти, политици и предприемачи. Решенията, които те ще вземат през целия си живот ще засегнат драстично използването на ресурсите в нашето общество.

3.5 Въпроси, свързани с всички аспекти на енергетиката и климатичните промени би трябвало да бъдат включени в учебните планове на всички държави членки, като се започне от началното и средното училище, преминавайки през университета и стигайки до специализацията. Важно е днешните млади хора да бъдат обучавани в новите професии. Образованието на тема енергия може да осигури практически умения, приложими към бъдещите изисквания на енергийния сектор, и по този начин да улесни създаването на работни места в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

3.6 Либерализацията на енергийния пазар и новите технологии от този сектор поставят нови предизвикателства пред потребителите, които досега са купували енергия от предприятия монополисти. Възпитанието и обучението в областта на енергията би трябвало да включват например: „Как може да се използват интелигентни измервателни уреди, за да се пести енергия?“, „Какви са правата и задълженията на потребителите при сключване на договор с доставчик на енергия?“, „Как се изчислява нашия CO₂ отпечатък (carbon footprint)? и екологичното етикетироване“ Материалите, свързани с проекта „Dolceta“ (www.dolceta.eu), бяха от изключително значение и ЕИСК горещо препоръчва те да не се губят и да се запазят достъпни за широката публика.

3.7 Образованието на тема енергия продължава и извън училището. Децата и младите хора са в състояние да повлияят на най-широката социална общност чрез семейството и приятелите, като по този начин насочат възрастните към по-добро поведение. Следователно, за да се постигнат значими резултати, е много важно да се придаде последователност на образователните действия и те да се гарантират за всички граждани. Целесъобразно е да се разшири и подобри значително образованието чрез разширяването му до множество субекти, възрастни и специалисти (например инженери, архитекти, хора с влияние върху общественото мнение). Необходима е също така целенасочена политика за обучение на преподавателите.

3.8 Процесът на научаване е много сложен. Активните участници в процеса са много, всеки със специфична ключова роля. ЕИСК подчертава значението да се проучва, за всяка референтна група, най-добрият метод на образование и след това да се създават подходящи дидактически и образователни програми, отчитайки възрастта, пола, културните различия и образователното равнище. Нови инструменти, като социалните мрежи, трябва да бъдат внимателно проучени и разработени.

4. Ролята на Европейския съюз

4.1 Европейският съюз може да допринесе за развитието на качеството на образованието и обучението чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите членки и, ако е необходимо, чрез подпомагане и допълване на техните дейности (членове 149

и 150 от Договора). Наред с хроничната необходимост от повишаване на образователните стандарти във всички области Европейският съюз трябва да обърне специално внимание на необходимостта от знания и умения в енергийния сектор. Уебсайтът www.energy.eu вече допринася значително за това. Европа се нуждае от химици, които работят за улавянето на слънчевата енергия и от инженери, които проектират и строят интелигентни мрежи, и не само това. Също така на европейско равнище трябва да се избягват „модните теми“, като например субсидии за производство на биогорива в развиващите се страни, които доведоха до нежелани последствия, както в случая с отглеждането на ятрофа (диворастящо, пустинно маслодайно растение) в някои африкански страни.

4.1.1 ЕИСК смята за важно при изготвянето на следващата многогодишна финансова рамка Комисията да вземе под внимание образованието на тема енергия като неразделна част от европейската стратегия за постигане на целите в областта на енергетиката и климата, които Съюзът си е поставил за 2020 г. и 2050 г.

4.2 Ролята на публичните администрации

4.2.1 Въз основа на принципа на субсидиарност образованието е сектор от изключителната компетентност на отделните държави членки, които носят пълната отговорност за съдържанието и организацията на своите системи на образование и обучение. Националните правителства би трябвало да насърчават участието на всички действащи лица от обществото при определянето на приоритетите и създаването на програми, посветени на енергията. Освен това, те би трябвало да следят за наблюдението на информацията и да предоставят различни инструменти за потребителите, като например уебсайтове за сравняване на цени и/или къде да се намери актуална информация по различните енергийни аспекти.

4.2.2 Публичната администрация трябва да дава положителен пример. Регионите, заедно с провинциите и местните власти, трябва да гарантират ефективната координация на дейностите, така че да допринесат за изграждането на широко разпространена култура на икономия на енергия. Осъзнаването на необходимостта от промяна, техниките за енергийна ефективност и използването на възобновяеми енергийни източници трябва да се превърнат в достояние на всички граждани. По тази причина, в допълнение на регулаторните и техническите мерки, институциите трябва да предвидят действия за повсеместно предоставяне на информация и повишаване на осведомеността, насочени към всички граждани, предприятия и сдружения от сектора. В тази сфера ЕИСК дава пример със своята вътрешна програма EMAS (Eco-Management and Audit Scheme - Схема за управление и одит на околната среда), благодарение на която получи сертификат от най-високата степен, присъден от агенцията по околна среда на регион Брюксел (IBGE „Eco-dynamic Enterprise label“).

4.3 Ролята на училищата

4.3.1 Много от нашите идеи и знания са придобити през училищния период. Днешното училище се основава на традиционната система на обучение, която има някои пропуски на национално равнище. С няколко изключения не съществуват

програми, посветени на образованието и възпитанието на тема енергия и околна среда, и често липсва подходящо формално обучен персонал по тези теми. Поради тези и други причини в бъдеще училището ще трябва да предложи възможност за задълбочаване на познанията относно икономията на енергия, енергетиката, науката, околната среда и климата, като спомогне да се повиши информираността по темата за енергийната ефективност и като осигури на обучаващите се социални и аналитични умения за рационална оценка и промяна на бъдещото поведение. Знанията в сферата на енергетиката и околната среда биха могли да бъдат включени сред ключовите умения от европейската референтна рамка за обучение през целия живот. Учителите играят много важна роля и се нуждаят от образователен дидактичен материал, който най-добре да отговаря на образователното равнище и преподаваната тема. Използването на актуализирани ресурси и определянето на подходящи образователни дейности в подкрепа за учителите би трябвало да бъде включено във всяка дидактична програма. Ролята на университетите е от основно значение, така както е предвидено в процеса от Болоня, сред целите на който е създаването на все по-силно отговаряща на бързоразвиващия се глобален свят и на интересите на Общността дидактическа организация. От своя страна тя трябва да гарантира по-доброто реализиране на образователния ценз на пазара на труда в рамките на цяла Европа.

4.4 Ролята на предприятията

4.4.1 Партньорството между образователните институции и предприятията, вече подкрепено от ЕИСК през 2009 г.⁽⁴⁾, играе роля от основно значение. Благодарение на гъвкавостта, присъща на професионалните сектори и особено на МСП, партньорството може да бъде един от основните ресурси за създаването на работни места по време на криза, и да даде важен тласък за развитието на предприемаческия дух и творчеството. Би трябвало научните изследвания и иновациите да бъдат неразделна част в това партньорство с цел улесняване на бърз трансфер на нови технологии. Специалистите (инженери, архитекти и др.) би трябвало да бъдат непрекъснато обучавани по отношение на съответните нови тенденции в сектора. Семинари за това как да се пести енергия трябва да се провеждат и на работното място.

4.5 Ролята на банките

4.5.1 Банковият сектор придобива роля от изключително значение за икономиката и обществото. Банките присъстват в редица етапи от ежедневието на хората и освен че са посредник по отношение на парите, би трябвало да бъдат и посредник по отношение на доверието. Чрез специално преференциално финансиране, придружено от подходящото представяне на информация, те биха могли да подкрепят дейностите за образование на тема енергия и околна среда, и вследствие да насърчат екологични инвестиции в различни икономически отрасли (строителство, транспорт и др.).

4.6 Ролята на профсъюзите

4.6.1 Профсъюзните организации могат да допринесат значително за извършването на процес, в който професионалното образование и обучение са инструменти за уникален модел на цивилизация и устойчиво развитие. „Зелената“ икономика, например, изисква квалифициран персонал, който да е в

състояние да се адаптира към промените, предложени от развитието на технологиите, научните изследвания и иновациите. Дори и по отношение на индивидуалното поведение функцията на профсъюзите може да бъде стратегическа, чрез действия за повишаване на информираността на своите членове, инициативи включително от договорен характер, чрез които да се възнаградят доброто поведение и постигнатото енергийно спестяване. Сътрудничеството между предприятията и трудовите организации в тази област може да доведе до важни резултати.

4.7 Ролята на гражданското общество (НПО)

4.7.1 Организациите на потребителите и екологичните организации играят решаваща роля, като се има предвид изключителната функция на трансфер на знания и умения. Те би трябвало да участват в насърчаване на информираността по темите, свързани с потреблението на енергия и енергийната ефективност на всички равнища: планиране, набелязване, определяне на съдържанието, разпространение на информация, предложения, популяризиране, оценка на резултатите.

4.7.2 НПО трябва да бъдат естествените събеседници на националните власти и би трябвало да бъдат подкрепени в тяхната образователна дейност, ползите от които ще се отразят върху цялото общество. Програми на неформалното образование, взаимоотношения с преподавателите, организиране на образователни визити на място, специално посветени на темата мини-кампуси, и публикации, подходящи за различните възрастови групи, са дейностите, които следва да бъдат отредени на действащите организации и експерти в областта на образованието на тема енергия.

4.8 Ролята на медиите и социалните мрежи

4.8.1 Медиите придобиват стратегическа важност и функция за разпространението на точна информация и масови образователни дейности за всички възрасти. В програмите за популяризиране на теми, свързани с енергията и околната среда, посланията би трябвало винаги да бъдат научно обосновани и неутрални в културно отношение. Необходимо е да се избягва използването на медийни инструменти, особено на телевизията, без съдържанието на информацията да е подложено на обстойно разглеждане. Интересите, свързани с околната среда и енергетиката, са огромни и са в състояние да повлияят, в една или друга посока, на хората, които не разполагат с подходящи когнитивни и критични инструменти за съзнателна оценка на получената информация.

4.8.2 Социалните мрежи играят също толкова важна и деликатна роля, като се има предвид, че са насочени преди всичко към младежка публика, която е изключително емоционална и би могла да прояви силен интерес към толкова важни въпроси. Всички, които използват тези медии, трябва да се придържат към определен код на дисциплина и да приемат да бъдат „контролирани“ и евентуално да променят силно съмнителната или тенденциозната информация.

4.8.3 Няма съмнение, че в бъдеще тези инструменти ще бъдат все по-важни (днес хората, свързани чрез социални мрежи са повече от хората, живели на Земята в началото на 1900). Количеството налична информация ще промени езика и типологията на информацията. Образованието ще бъде засегнато от тези промени и е необходимо многостранни и сложни послания да могат да се „преведат“ на прост и подходящ за всички език. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites

(4) ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 9-13.

5. Приоритетите на Комитета

Според Комитета вниманието трябва да се съсредоточи върху следните приоритети:

5.1 Живот в условията на последиците от изменението на климата, приспособяване и необходимост от умения.

Изменението на климата е доказано с научни доказателства и е широко признато в световен мащаб. Някои събития, например наводненията, ще се случват все по-често. Приспособяването към тези явления ще придобие решаващо значение за нашето оцеляване. Нещо повече, липсата на подходящи специалисти може да изложи на сериозен риск постигането на целите на Европейския съюз в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

5.2 Енергийна ефективност Енергийната ефективност е в центъра на стратегията „Европа 2020“. Комбинираните последици от пълното прилагане на съществуващите и новите мерки ще преобразят нашето ежедневие и според Комисията ще могат да доведат до икономии от порядъка на 1 000 евро годишно на семейство, до подобряване на конкурентоспособността на европейската индустрия, до създаване на 2 милиона нови работни места и до намаляване на годишните емисии на парникови газове със 740 милиона тона⁽⁵⁾. Купувачите на енергия играят важна роля за подкрепата на този процес. Всички, включително възрастните, трябва да променят поведението си и следователно е необходимо да се предоставя подходяща и достоверна информация относно енергията.

5.3 Борба срещу енергийната бедност и несигурност.

Борбата срещу енергийната бедност и несигурност е нов социален приоритет, към който следва да се подходи на всички равнища. Цените на основните изкопаеми горива продължават да се покачват и изглежда, че тази тенденция ще продължи през следващите години. Ако не се действа бързо и ефективно, броят на уязвимите потребители на енергия също ще нарасне значително⁽⁶⁾.

5.4 Гарантиране на достъп до енергия за всички потребители (частни и промишлени).

Енергията е общо благо и играе централна роля в осигуряването на икономическото благосъстояние на една държава. От основно значение е да се осигури наличието на енергия на разумни цени, които да не варират изключително много и непредсказуемо през следващите години, гарантирайки достъп до енергия за всички граждани и потребители.

5.5 Устойчива мобилност.

Нарастващата нужда от транспорт на хора и стоки увеличава риска от замърсяване и задръствания, особено в градската среда. Необходимо е да се разработи форма на мобилност, която да е устойчива, да щади околната среда и да е ефективна по отношение на използваната енергия. Комбинираният транспорт е изключително важен в този сектор.

5.6 Оскъдни ресурси (енергия, вода, суровини).

Нарастването на световното население от 6 на 9 млрд. души ще засили световната конкуренция за природни ресурси и ще окаже натиск върху околната среда⁽⁷⁾. Следователно запазването на основните

ресурси като въздух, вода, земя, гори и храна е от съществено значение за настръчаването на устойчив растеж и създаването на една модерна икономика.

5.7 ИКТ. Информационните и комуникационните технологии днес са неразделна част от информационното общество и обществото на знанието. Например интелигентното разпределение на енергията, на икономически устойчиви цени, значително ще допринесе за промяна в поведението на бъдещите поколения.

6. Няколко примера

6.1 В Европа и по света има многобройни инициативи и добри практики в областта на образователни дейности за настръчаване на образованието на тема енергия и опазване на околната среда, като те най-често са свързани с намаляване на замърсяващите газове.

6.2 Проектът „Défi Énergie“ (Предизвикателство Енергия), координиран от Bruxelles Environnement като част от кампанията „Sustainable Energy Europe“ (Европа за устойчива енергия), включва около 4 000 души от 1 400 семейства и допринася за намаление на емисиите на CO₂ с един тон годишно, или 380 евро по-малко в сметката за енергия www.ibgebim.be.

6.3 Национална фондация „Карло Колоди“ с проекта „Пиноккио мисли за едни нов свят“, предназначен за децата и разделен на три части: разделно събиране на отпадъците, спестяване на енергия, етичен избор, свързан с устойчивостта. <http://www.pinocchio.it/fondazionecollodi/>.

6.4 Международната фондация „Йехуди Менухин“, с програмата си MUS-E® Arts at School, чрез използването на изкуствата – музика, танц, песен, театър и визуални изкуства, разработва нови учебни процеси. Проектът действа в 11 страни, в него участват 1 026 артисти, работещи с 59 189 деца в 623 начални училища: www.menuhin-foundation.com/.

6.5 Испанският форум за социален диалог относно енергийния микс (Spanish Energy Mix Forum, SEMF), отворен за всички участници в областта на енергетиката, разглежда различните енергийни източници в Испания. <http://www.semforum.org/>.

6.6 В летния средиземноморски университет (UMET), посветен на устойчивата енергия в Средиземноморието, участват университети от Франция, Италия, Португалия, Испания, Гърция, както и Мароко, Алжир, Тунис, Египет, Турция и др. През следващите години университетът би желал да разшири организацията си в други градове. <http://www.ome.org/index.php>.

6.7 „Зелената планета“ (La Belle Verte) е филм от 1996 г., режисиран от Coline Serreau, в който се разглеждат различни проблеми от западния свят, между които, ако трябва да посочим само някои, умопомрачението, злоупотребата с власт, замърсяването и дивото използване на природните ресурси и пространства. <http://www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0>.

⁽⁵⁾ COM(2011) 109 final.

⁽⁶⁾ ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 53.

⁽⁷⁾ COM(2010) 2020 final.

6.8 От 2004 г. програмата „Интелигентна енергия – Европа“ на Европейската комисия оказва подкрепа на проекти за образование на тема енергия. Сред тях са: „KidsCorner“, „U4energy“, „Flick the Switch“, „Kids4future“, „Rainmakers“, „Youngenergypeople“, „My Friend Boo“ и др. В сферата на професионалното обучение в сектора на строителството може да се посочи проектът „Build Up skills“. <http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>.

6.9 *My Friend Boo* (Моят приятел Бу), интересен анимационен сериал, включен в програмата ИЕЕ и първи по рода си в Европа, има за цел да помогне на младите хора да разберат въпроси като енергетика, изменението на климата, околната среда, опазването и здравето. <http://www.myfriendboo.com/>.

6.10 Други инициативи включват *Конвента на кметовете* с над три хиляди подписали го градове. ЕИСК от самото начало подкрепи разпространението на този инструмент в най-големия възможен брой на европейските общини⁽⁸⁾, като постигна промяна на стратегията от страна на Комисията. Concerto, Civitas и новата инициативата „Интелигентни градове и общини“ са инструменти за споделяне на добрите практики в сферата на устойчивия транспорт и за използването на енергията по интелигентен и подходящ начин. Инициативата SET-PLAN „Energy Education and Training Initiative“ (Обучение на тема енергия), която резюмира и носи важна добавена стойност за цялата инициатива „план SET“.

6.11 На международно равнище вече са приложени няколко инициативи, като например NEED (*National Energy Education Development Project*), мрежа от студенти, преподаватели, предприятия, управници и общности, началото на която е поставено преди 30 години в САЩ <http://www.need.org/>; програмата „Energy Education and Workforce Development“ на енергийния департамент на САЩ <http://www1.eere.energy.gov/education/>; уебсайта EnergyQuest, посветен на образованието в сферата на енергията <http://www.energyquest.ca.gov/>.

7. Публично изслушване относно образованието на тема енергия

7.1 По време на организираното от ЕИСК публично изслушване бяха представени още много и интересни примери в областта на образованието на тема енергия и околна среда.

7.2 Представители на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (EACI), на ЕС и ЕКА (European Alliance to save energy—Европейски алианс за икономия на енергия), фондация „Карло Колоди“, фондация „Йехуди Менухин“, Solvay, CIRCE, Business Solutions Europe, мрежата „ELISAN“ и отговарящият за ГД „Енергетика“ от Конвента на кметовете, всеки със специфична гледна точка, ясно изтъкнаха централното място на темата.

7.3 Въпроси поставени на обсъждане бяха: ролята на образованието и професионалното обучение, подготовката на техници и висшисти по научни специалности, необходимостта от засилване на връзката между университетите, научните изследвания и индустрията, приоритетът на ангажираността на публичните власти в борбата срещу енергийната бедност и несигурност, участието на местните организации в разработването на

дейности и постигането на осъзнатост по отношение на интелигентното и устойчивото използване на енергията, иновативни инструменти в извънкласното обучение (формално и неформално).

7.4 Поради необходимостта от приемане на единна и разбираема система за оценка на енергията, например чрез използването като мярка на съотношението EUR/MWh, за всички продукти, които консумират енергия, беше направено специфично предложение, с цел да се измерят незабавно ефективността и разходите им.

7.5 Качеството на информацията и съдържанието на образованието са от изключителна важност. Съществува конкретен риск това качество да бъде манипулирано, за да се защитят определени интереси, отколкото да се създават възможности за информиран избор. Затова трябва да се осигури особено внимание от страна на публичните власти, за да се гарантират независимостта и коректността на информационните и образователни процеси.

7.6 Един от най-важните разгледани въпроси се отнася до проблема за трудността на системното интегриране на образователния материал във връзка с енергията в училищните програми поради липса на време, прекалена интензивност на програмите и различни приоритети.

8. EDEN: Европейска мрежа за образование на тема енергия и околна среда. Протокол на ЕИСК – национална фондация „Карло Колоди“

8.1 Европейската мрежа от национални форуми, посветени на образованието по въпросите на енергията и околната среда, както вече беше предложено в проучвателното становище „Нуждите от образование и обучение за общество, използващо енергия без въглеродни емисии“, би могла да спомогне за запълването на някои съществуващи пропуски за постигането на целта на ЕС за спестяване на поне 20 % от енергията и да допринесе за осъществяването на европейската визия за 2050 г. за икономика, основана на ефективно използване на ресурсите и с ниски въглеродни емисии, както и за засилването на енергийната независимост и сигурността на доставките.

8.2 За да се осъществят на практика предложенията, съдържащи се в становището, и да се подкрепи създаването на европейска мрежа, на 26 март 2010 г. ЕИСК и Фондация „Колоди“ подписаха протокол за сътрудничество, в който те взаимно се ангажираха да работят съвместно. Пинокио, световно известният герой от книгата на Карло Колоди, беше избран за талисман и посланик на инициативата.

8.3 Тази европейска мрежа, основана на организации, действащи в областта на енергийната ефективност, възобновяемите енергийни източници и околната среда, служи като канал за разпространение на национално равнище, с подходящи програми и материали, улесняващи включването в националните учебни програми на чистата енергия, по-ефективното използване на всички природни ресурси, както и осигуряването на високи стандарти за опазване на околната среда.

⁽⁸⁾ ОВ С 10, 15.1.2008 г., стр. 22.

8.4 До днес различни организации са се присъединили към мрежата. Освен съснователите ЕИСК и Фондация „Карло Колоди“ (IT), в настоящия момент в нея членуват: Foundation Terra Mileniul III (RO), Arene île-de-France (FR), Les Péniches du Val de Rhône (FR), Община Greenland (Greenland), Climate Action Network (RO), Mosaic Art and Sound (UK), Art For Green Life (UK/BE), CECE (ES), Intercollege (CY), Business Solutions Europa (BE), EU-ASE (BE), CIRCE (ES), фондация „Менухин“ (BE).

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Издателската дейност в движение“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 191/04)

Докладчик: г-жа ATTARD

Съдокладчик: г-жа VAN LAERE

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:

„Издателската дейност в движение“.

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 април 2012 г. (докладчик: г-жа Attard, съдокладчик: г-жа Van Laere).

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 156 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Издаващата дейност преминава през развиващ се процес на модернизация, който има важни последици в цифровата ера.

1.2 ЕИСК подчертава, че на равнище ЕС извършването на цялостен анализ на ролята на книгоиздаването в социалното, икономическото, културното, научното и художественото развитие на Европа, в който се отчитат правата и нуждите на други заинтересовани страни, включително книготърговците, писателите, илюстраторите, печатарската индустрия и свързаните с нея отрасли, книжарниците, организациите за защита на правата за възпроизвеждане и потребителите, би трябвало да бъде непосредствен приоритет. Необходимо е Европейската комисия да включи печатната индустрия в списъка на отраслите, които ще вземе под внимание при обмислянето на стратегии за цифрова Европа.

1.3 ЕИСК подчертава колко е важно да се отчете необходимостта от подходящо законодателство и политики на равнище ЕС, които да оказват въздействие върху издаващата индустрия: интелектуалната собственост (по-специално авторските права) и нейното зачитане, данъчното облагане, информационното общество и политиките в областта на културата.

1.4 ЕИСК отново припомня необходимостта от премахване на европейско равнище на дискриминационния режим, който понастоящем съществува както в рамките на ЕС –където в момента онлайн версии на едни и същи културни продукти се облагат по стандартни ставки и това създава необосновано изкривяване между произведения със сравнимо съдържание – така и по отношение на САЩ, където публикуването онлайн е освободено от данъци, като по този начин се създават неравнопоставени условия и несправедлива конкуренция.

1.5 ЕИСК счита, че графичният сектор трябва да бъде насърчен да промени коренно икономическите и технологичните модели, характерни за неговото развитие, и да заеме централно място в управлението и разпространението на информацията, без

да се ограничава до ролята на изпълнител, и всичко това следва да се осъществява в съответствие с европейския план за графичната индустрия.

1.6 ЕИСК поддържа своята теза, че трябва да се създаде обсерватория на европейско равнище, която да оценява настоящите и бъдещите потребности от умения в печатарския сектор с цел насърчаване на професионалното обучение, промените в кариерното развитие и преквалификацията посредством публично финансиране на сектора, по-специално по линия на ЕСФ, ЕФРР и Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, като това включва и научни изследвания посредством Седмата рамкова програма и „Хоризонт 2020“ с оглед запазване на конкурентоспособността на печатарската промишленост.

1.7 ЕИСК подчертава, че управлението на правата върху интелектуалната собственост е не само ключов фактор за технологичните и търговските иновации, но има и основно значение за процъфтяването на европейската култура, наука и изкуства и за качеството на живот на европейските граждани.

1.8 Комитетът счита, че предоставянето на потребителите на безопасна цифрова среда, включваща ефективен контрол върху техните лични данни и частен живот, ще накара цифровите пазари да работят в полза на ползвателите.

1.9 Комитетът акцентира върху социалните и икономическите задължения при осъществяването на цифровизацията по начин, който да гарантира, че възможно най-голям брой хора от всички възрасти във всяка държава членка са в състояние да се възползват от предимствата на цифровата революция.

1.10 ЕИСК подчертава, че на работниците трябва да се гарантира достоен труд, включително и на самостоятелно заетите лица и на работниците, на които се възлага работа като на подизпълнители, както и че този труд трябва да е предмет на социален диалог и колективно трудово договаряне на национално и европейско равнище.

1.11 Възприемането на открити, оперативно съвместими електронни стандарти е от основно значение за увеличаване на конкурентоспособността и за предотвратяване на затварянето на пазарите и създаването на доминиращи позиции.

1.12 ЕИСК подчертава значението на един по-интегриран единен пазар на услугите в стратегията „Европа 2020“⁽¹⁾ за всички участници и заинтересовани страни в книгоиздаването с оглед постигането на растеж и създаването на работни места.

1.13 ЕИСК би искал Комисията да насърчава усилията на професиите, свързани с издателската и печатарската дейност, за да могат те да продължат да създават модел с по-широко участие и да се организират в прозрачна обща рамка, която да дава възможност за по-добро свързване на икономическите, социалните, технологичните и екологичните аспекти.

1.14 ЕИСК настоятелно призовава Комисията да започне стратегически диалог с европейската издателска индустрия, за да се стигне до заключение относно стратегиите, с които ще се подходи конкретно към нуждите от печатни и електронни книги в цифровата ера, като по този начин се засили и конкурентоспособността на сектора на световния пазар. ЕИСК отново настоятелно призовава Комисията да създаде група на високо равнище, в която да влязат по-специално представители на издателската промишленост, на графичната индустрия и хартиената промишленост и която да оцени перспективите за инвестиции и заетост, които се разкриват пред тези сектори в контекста на мултимедийната революция.

2. Въведение и контекст

2.1 Книгоиздаването е най-голямата културна индустрия в Европа и в това си качество е основен участник в икономическото, социалното, политическото, етичното, образователното, художественото и научното развитие на Европа. Европейската литература е сред най-важните елементи на художественото и културното наследство на Европа и отразява огромното многообразие на всяка страна, тъй като в книгите всички европейски езици, региони и малцинства са увековечени за поколенията; в същото време тя насърчава межкултурния диалог.

2.2 Европейските издатели (от държавите членки на ЕС, Норвегия и Исландия) имат оборот от близо 23,5 милиарда евро (по данни за 2010 г.), публикували са общо около 525 000 нови заглавия и са осигурявали работа на общо около 135 000 души на пълно работно време. Близо 7,5 милиона заглавия са били на разположение на склад. Книгоиздаването допринася за създаването на работни места и по косвен начин: над 100 000 писатели, илюстратори и литературни преводачи в Европа, както и над 25 000 отделни книжарници. Необходимо е да се съберат по-конкретни данни, за да се получи по-подробна представа за сектора.

2.3 През вековете методите за производство на книги, от поръчването до редактирането, отпечатването и разпространението, са се променили съществено по отношение на изпълнението, но не и по отношение на концепцията, а самите книги като творчески произведения не са претърпели промени по същество. Тези методи се преразглеждат едва сега с развитието на цифровата издателска дейност.

2.4 През 2008 г. основните творчески отрасли допринесоха за БВП на ЕС с 4,5 %, което представлява 8,5 милиона работни места⁽²⁾, докато общият принос на всички творчески отрасли през същата година възлиза на 6,9 % от БВП на ЕС. В рамките на тези отрасли, през 2003 г. издателските сектори допринесоха с 1,07 % за БВП на ЕС. За сравнение приносът на секторите, свързани с радиото, телевизията, филмите и видеото е 0,41 %, а на музикалната индустрия – 0,06 %.

2.5 В международен план книгоиздаването в Европа носи големи приходи, отколкото в САЩ, където през последните години годишният оборот е 24-25 милиарда USD (17-19 милиарда EUR). Освен това всяка година сред 10-те най-големи издателски групи в света фигурират от 6 до 8 европейски дружества. В допълнение към гореизложеното, трите най-големи международни панаири на книгата се провеждат в държави членки на ЕС: Франкфурт, Лондон и Болоня.

2.6 Положителното въздействие на четенето върху обществото се изтъква от ОИСР като най-добър показател за шансовете, които децата имат в живота си. Издателската дейност също така насърчава плурализма на мнения, обмена и диалога, както и свободата на изразяване. Това е един стълбове на демократичното общество.

3. Цифровият преход

3.1 Цифровизацията в издателския сектор трансформира повечето процеси, отношения, икономически и културни модели в книгоиздаването.

3.2 Европейските пазари за електронни книги са фрагментирани и разнообразни. Развитите пазари бележат много бърз растеж, но дори и там общият обем на цифровите издания в сравнение с пазара на печатните книги е много малък (от по-малко от 1 % до максимум 5 % от книжния пазар). Допреди няколко години липсата на подходящи преносими четящи устройства допринасяше много за това бавно развитие.

3.3 Въпреки това все повече издатели предлагат своите книги в електронен формат в други области. След няколко години експериментиране с технологиите и иновациите възникна широк спектър от бизнес модели за предоставяне на достъп до цифрово книжно съдържание. Читателите получават достъп до книгите посредством персонални компютри, специални електронни четци, таблети, смартфони, които се произвеждат с все повече функции и стават все по-удобни за ползване, но най-вече са икономически достъпни. Очакваната тенденция за понижаване на цените на електронните четци по всяка вероятност ще доведе до още по-голямо разширяване на пазара.

3.4 Нови играчи навлизат във веригата, тъй като изпълняват основна роля в осъществяване на връзката с крайните потребители в други области: търсачки/портали като Google; интернет участници, включително други видове онлайн магазини като Amazon, който същевременно произвежда и Kindle; производители на електронни устройства като Apple адаптират своето оборудване към пазара на съдържание, като предоставят свои собствени електронни книжарници; GSM оператори или доставчици на интернет.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Защита на правата върху интелектуалната собственост / Служба за хармонизация във вътрешния пазар“, ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 62.

⁽¹⁾ COM(2010) - 2020 final.

3.5 Електронните книги предлагат също така лесен достъп до знанието, културата и дейностите в свободното време на уязвимите групи, които изпитват трудности при четенето, като по-възрастни хора, лица с физически увреждания и хора, които не четат на своя роден език.

3.6 Цифровата книга променя и екологичното въздействие на издателския сектор. Докато хартията е възобновяема и подлежаща на рециклиране суровина, екологичното въздействие на електронните устройства, включително на суровините и на използването на електроенергия, тепърва предстои да се измери по-задълбочено.

3.7 В цифровата ера ролята на издателя запазва своето жизненоважно значение: от гледна точка на гарантиране на качеството, изборът на ръкописи и тяхното пресяване са изключително важна функция на издателите, независимо от формата на продукта. Издаването и маркетингът са други жизненоважни функции, при които експертният опит на издателите не може да бъде пренебрегнат.

3.8 Разходите за справяне с нарушаването на авторските права, за инвестиции в системите за цифровизация, в персонал и технологии, както и разходите за съхраняване на файловете в специален формат са нови разходи, които възникват заедно с електронната издателска дейност. Пестят се разходи за отпечатване, физическо съхраняване и физическо разпространение, които обикновено са по-малко от една шеста от общата сума, тъй като хонорарите, издателската работа, маркетингът, дистрибуцията, разходите за цифрово съхраняване и архивиране се запазват и в цифровия свят.

4. Предизвикателства пред книгоиздаването в цифровата ера

4.1 През 2009 г. Съветът⁽³⁾ и Комисията⁽⁴⁾ създадоха Европейска обсерватория за фалшифицирането и пиратството, с цел подобряване на разбирането за нарушенията на ПИС⁽⁵⁾.

4.2 За една културна индустрия като книгоиздаването авторското право е в основата на правното признаване на създаваната от нея стойност. Поради това един балансиран режим за авторското право е от първостепенно значение за устойчивостта на инвестициите в индустрията, като същевременно стимулира авторите да създават нови творби.

4.3 ЕИСК подчертава, че ефективното прилагане на правата върху интелектуалната собственост е необходимо както онлайн, така и офлайн – пиратството отслабва културата и творчеството и пречи на появата на нови бизнес модели. То забавя развитието

⁽³⁾ Резолюция на Съвета от 25.9.2008 г. (ОВ С 253, 4.10.2008 г.)

⁽⁴⁾ Съобщение на Комисията от 11 септември 2009 г. - „Усъвършенстване на упражняването на правата на интелектуална собственост в рамките на вътрешния пазар“, COM(2009) 467 final.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Защита на правата върху интелектуалната собственост / Служба за хармонизация във вътрешния пазар“, ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 62.

на пазара, като кара издателите и авторите да бъдат по-несигурни относно възвращаемостта на своите финансови и интелектуални инвестиции⁽⁶⁾.

4.4 Законодателството в областта на авторските права датира от времето преди цифровата революция, а реалностите, свързани със свалянето и обmena на файлове, както и с управлението на цифровите права, не винаги се отчитат, както беше признато в Цифровата програма за Европа, с която се цели да се актуализират правилата на единния пазар на ЕС с оглед на цифровата ера⁽⁷⁾. Обсъжданото понастоящем всеобхватно законодателство на ЕС е необходимо, за да се подходи към практиките в областта на регулирането и правоприлагането, които са различни в отделните държави членки.

4.5 Бързото и последователно решаване на споровете, свързани с пиратство, посредством стриктно правоприлагане, ще повиши доверието на потребителите. В европейското законодателство правоприлагането е уредено с член 8, параграф 3 от Директивата за авторското право (2001/29/ЕО), която дава възможност на носителите на права да поискат съдебна забрана за посредниците, чиито услуги се използват от трети лица за нарушаване на авторско право, а също и с член 8 от Директивата относно упражняването на права върху интелектуалната собственост (2004/48/ЕО), с който на носителите на права се дава право да получават всякаква информация относно идентичността на нарушителя.

5. Предизвикателствата пред печатарската промишленост в Европа, свързани с цифровизацията и глобализацията

5.1 Европейската печатарска промишленост е изправена пред големи предизвикателства, които се дължат на нарастващото и широко разпространено използване на интернет и на привлекателността на новите медии, които постепенно променят облика на пазара като източник на информация и реклама.

5.2 Други съществени фактори, които оказват влияние върху конкурентоспособността, са, от една страна, вносът от страните с ниски разходи (Китай) на книги, които могат да бъдат отпечатани без определени ограничения във времето, и, от друга страна, високата концентрация на предприятия, произвеждащи хартия и мастило, които създават силна световна конкуренция, най-вече от Индия и Китай, където могат да се гарантират най-ниските цени. ЕИСК подчертава необходимостта да се отчитат всякакви подобни социални и екологични критерии във всички страни, в които се осъществява производство.

5.3 Тези фактори, както и трудният икономически климат, понякога водят до намаляване на цените и оказват съществено влияние върху заетостта в сектора.

⁽⁶⁾ Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ на Европейската комисия, „Доклад за митниците на ЕС и съблюдаването на правата на интелектуална собственост; резултати по границите на ЕС – 2009 г.“, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf. Technopolis (2007 г.), *Effects of counterfeiting on EU SMEs* („Въздействие на фалшифицирането върху МСП на ЕС“), http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf. <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>. Становище на ЕИСК относно „Защита на правата върху интелектуалната собственост / Служба за хармонизация във вътрешния пазар“, ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 62.

⁽⁷⁾ „Европа 2020“: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, 3.3.2010 г.

5.4 Съгласно публикуваните от Евростат данни за 2009 г., европейската печатарска промишленост обхваща 119 000 предприятия (техният брой е намалял спрямо 2007 г., когато те са били 132 571), осигурява заетост на над 735 000 души (по-малко, отколкото през 2007 г., когато заетите са били 853 672) и има оборот от над 88 милиарда EUR (по-малко, отколкото през 2007 г., когато оборотът е бил 110 милиарда EUR).

5.5 Въпреки това въвеждането на цифровото печатане даде възможност за иновации в сътрудничеството между издатели и печатари, позволяващи книгите да се печатат по заявка, дори само в един екземпляр.

5.6 Печатниците предприемат мерки за интегриране на услугите във веригата за производство на стойност като съхраняване, управление на базите данни, уебдизайн или отпечатване, електронни книги, както и развитие на своите отдели за предпечатна подготовка.

5.7 ЕИСК подкрепя предложенията, съдържащи се в Доклада на Комисията от 2007 г. относно конкурентоспособността на европейската печатарска промишленост, и приветства постигнатия напредък. Въпреки това Комитетът призовава Европейската комисия да създаде Европейски комитет за социален диалог за сектора като цяло. Понастоящем официалният социален диалог между работодатели и синдикати се води само в предприятията и на национално равнище.

5.8 ЕИСК е съгласен с препоръките на Intergraf, по-специално що се касае до осъществяването на независимо проучване относно развитието на технологията (печатарската технология, мобилните и интернет технологии), демографските влияния и поведението на потребителите.

6. Предизвикателствата пред книготърговците

6.1 Появиха се трудности, които се дължат на това, че големите търговци налагат териториални ограничения на своите онлайн продажби. От изключително голямо значение е фактът, че традиционните системи за разпространение отстъпват с налагането на хегемонията на цифровите търговци, които продават онлайн.

6.2 Традиционните книготърговци имат голямо културно значение, тъй като запазват личен контакт/отношения с потребителите, включително и онлайн, и предлагат услуги, които интернет не може да предложи.

6.3 Днес книжарниците се използват като витрини за книги, които потребителите купуват онлайн, като по този начин осигуряват безплатен маркетинг и реклама на своите онлайн конкуренти. Въпреки това някои традиционни книготърговци се нуждаят от преквалификация, тъй като нямат достатъчно знания за социалните медии и трябва да прилагат новаторски подход в своя маркетинг и в избора на продукти. Стандартите в цифровия свят все още са слаби: така например, всички печатни книги имат ISBN, но не и всички електронни.

6.4 Трябва да се търсят и насърчават синергии между сдруженията на европейските библиотеки и книготърговците. Цифровизацията създава известни търкания между загрижеността на книготърговците и издателите във връзка с пиратството на електронни книги, от една страна, и ентузиазма на библиотеките да

насърчават заемането на електронни книги, от друга. Законово разграничаване между заемането (на печатни книги) и електронното заемане трябва да бъде подчертано, практикувано и прилагано от всички страни. Заинтересованите страни трябва да проучат рамка, която да съчетава защита срещу пиратство и улесняване на законното електронно заемане.

6.5 Със своето двойно господство в областта на търговските платформи и електронните четци (Kindle и iPad), Amazon и Apple получиха преднина, която им дава възможност да диктуват цени и условия на всички останали участници в индустрията. Това неевропейско господство оказва отрицателно въздействие и на малките производители, които нямат влияние, позволяващо им да преговарят по условията, наложени от Amazon и Apple.

6.6 Възприемането на открити, оперативно съвместими стандарти ще предотврати затварянето на пазарите и създаването на доминиращи позиции от страна на някои големи участници, които понастоящем използват закрити патентовани технологии, които обвързват използването на определени устройства с техните собствени каталози и обратно. По този начин конкуренцията ще нарасне.

7. Данъчно облагане и ценообразуване

7.1 Повечето страни в ЕС и по света прилагат по-ниски ставки за ДДС за продажбата на печатни книги, като по този начин отдават признание на ползата от четенето за културата, образованието, науката и обществото като цяло.

7.2 Въпреки това в ЕС понастоящем има дискриминационен режим, тъй като онлайн версиите на същите културни продукти се облагат по стандартните ставки, като по този начин се създава необосновано разминаване между сравнимо съдържание.

8. Запазване на осиротелите произведения и на произведенията с изчерпан тираж⁽⁸⁾

8.1 Комитетът като цяло изразява съгласие с предложената директива за правна рамка за осигуряване на законен, трансграничен онлайн достъп до осиротелите произведения⁽⁹⁾.

8.2 Много малко държави членки са приели законодателство за осиротелите произведения и дори там, където има национално законодателство, то разрешава достъп само на гражданите, които живеят на територията на страната.

8.3 Член 5, параграф 2, буква в) от Директивата за авторското право позволява на обществените библиотеки, образователните институции, музеите и архивите да възпроизвеждат творби, защитени от авторското право, без да искат предварително разрешение, при условие че тези институции не извличат от това никакви преки или косвени икономически или търговски предимства и че в рамките на този процес се спазва предвижданият три стъпки тест на Берн. Всяко друго публикуване на творбата в интернет обаче изисква предварително уреждане на авторските права.

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои позволени начини на ползване на осиротели произведения“, ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 66.

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК относно „Защита на правата върху интелектуалната собственост / Служба за хармонизация във вътрешния пазар“, ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 62.

8.4 По отношение на нетърговските произведения, книгоиздателите започнаха диалог, който доведе до подписването на Меморандум за разбирателство относно „Ключовите принципи на цифровизацията и предоставянето на нетърговски произведения“ от всички заинтересовани страни. Въпреки това не съществува никаква правна структура за трансграничното признаване на доброволните споразумения между различните заинтересовани страни по отношение на нетърговските произведения.

8.5 Успешното завършване на този диалог ще насърчи развитието на цифровите библиотеки като Europeana, както и на други публични институции, които извършват дейности от обществен интерес.

8.6 Системата ARROW, която е създадена от консорциум от заинтересовани страни в сектора на книгоиздаването с подкрепата на Европейската комисия, предлага практическо решение – тя е създадена икономически целесъобразен инструмент, който дава възможност на ползвателите бързо и ефективно да намират информация за това, как стои въпросът с правата върху дадено произведение и относно носителите на тези права.

8.7 Публично-частните партньорства между книжарниците и издателите могат да подобрят достъпа до продаваните книги посредством цифрови библиотеки. Вече са създадени много такива партньорства.

8.8 Въпросът за правилата, уреждащи депозирането на електронни книги, трябва да се обсъжда от всички заинтересовани страни, за да се намери баланс между интересите на библиотеките, които се стремят да събират, съхраняват и предоставят тези електронни книги, с гаранции срещу злоупотреба с електронното разпространяване.

9. Език и мобилност

9.1 Тъй като езикът е неделима част от издателската дейност, на книгоиздаването са присъщи някои проблеми, свързани с мобилността, особено когато става въпрос за издатели МСП.

9.2 С изключение на издателите на произведения на английски език, издателите на книги и служителите в издателствата са изправени пред сериозни предизвикателства, свързани с преместването от една държава членка в друга, тъй като повечето издатели МСП са със среден размер и издават само на един език⁽¹⁰⁾.

9.3 Някои от новите платформи за електронни книги изпълняват ролята на бариери пред езиковата мобилност. Най-големият производител на електронни книги, американската компания Amazon, отказва достъп на всички по-слабо разпространени езици, включително на 18 от 23-те официални езика на ЕС, до своя електронен четец Kindle; по този начин литературата на 18 езика на ЕС не получава достъп до най-голямата платформа за електронни книги в света.

10. Уверен и информиран потребител

10.1 Отношението на потребителите към книгите се променя, тъй като съхраняването на цифрови книги не оставя физическа следа и закупуването на книги се извършва мигновено.

10.2 ЕИСК счита, че всички политически инициативи в областта на ПИС трябва да признават потребителите като важни заинтересовани страни в дискусиата относно ПИС.

10.3 До успоредно съществуване на цифрови и физически книги трябва да се стигне постепенно, като се допринася за устойчивостта на печатната издателска дейност. Значителен брой европейски граждани все още не са свикнали с електронните трансакции и/или с получаването на достъп и ползването на съдържание по цифров път. Мерките, имащи за цел да помогнат на хората да придобият увереност и да намалят цифровото разделение, могат да допринесат за подобряване на социалното приобщаване.

10.4 ЕИСК подкрепя Европейската организация на потребителите (BEUC), която признава неутралността на мрежите като регулиращ принцип. Европейската комисия следва да продължи текущата работа на Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и да приеме обвързващ инструмент, който да гарантира съгласувана и ефективна защита на неутралността на мрежите в Европа.

11. Достъп на МСП до пазара

11.1 Доминирането в целия ЕС на книжарските вериги наложи някои ограничения върху достъпа на по-малките издатели до пазара. Достъпът до потребителите на издателите, които не разполагат с необходимото финансово влияние да договорят своето присъствие във веригите, е до голяма степен блокиран от факта, че техните издания са слабо представени по рафтовете на книжарниците.

11.2 По традиция в издателската индустрия по-малките издатели са движещата сила на иновациите и творчеството и техният ограничен достъп до пазара може да даде сериозни отражения върху жизнеността на тази творческа индустрия.

11.3 Книгоиздателите, които заемат определени пазарни ниши, често разчитат на финансиране и субсидии, за да продължат своето финансово съществуване.

11.4 Предприятията, по-специално МСП, трябва да инвестират в изследователска и развойна дейност и в иновации⁽¹¹⁾, като използват подходящи правни, административни, данъчни и финансови рамкови условия.

11.5 Днес само 8 % от европейските МСП развиват дейност в други държави членки. 92 % от предприятията са микропредприятия⁽¹²⁾, които оперират на най-различни пазари; с оглед на това в Small Business Act трябва да се обърне по-голямо внимание на техните специфични нужди.

11.6 Характерна особеност на книгоиздаването е, че за своята финансова независимост то разчита на сравнително малък брой бестселъри. С тях на свой ред се финансират литературни жанрове, които не са толкова печеливши от търговска гледна точка, но са жизненоважни в културно и социално отношение.

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕИСК относно „Адаптиране на МСП към световния пазар“, ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 24–30.

⁽¹¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Инвестиции в знания и иновации“, ОВ С 256 от 27.10.2007 г., стр. 17.

⁽¹²⁾ Становище на ЕИСК относно „Преглед на „Small Business Act“ за Европа“, ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 51.

11.7 Занимаващите се с издателска дейност МСП се нуждаят от финансова и организационна подкрепа, тъй като издаването на литература извън основния поток рядко е жизнеспособно от финансова гледна точка. Освен това повечето издатели МСП нямат ресурси, за да представят съвместно солидни предложения за достъпа до европейското финансиране на НИРД.

11.8 ЕИСК подчертава значението на един по-интегриран единен пазар на услугите в стратегията „Европа 2020“⁽¹³⁾. Това е необходимо, за да се помогне на предприятията в книгоиздаването да постигат растеж и да създават работни места.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Становище на ЕИСК относно „Единен пазар на услугите“, ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 109–112.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кооперации и преструктуриране“ (становище по собствена инициатива)

(2012/С 191/05)

Докладчик: **г-жа ZVOLSKÁ**Съдокладчик: **г-н OLSSON**

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

„Кооперации и преструктуриране“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 април 2012 г. (докладчик: г-жа ZVOLSKÁ, съдокладчик: г-н OLSSON).

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 148 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Със своя характер и бизнес модел кооперациите допринасят за изпълнението на стратегията „ЕС 2020“. Те управляват промените по икономически ефективен и социално отговорен начин, допринасят за социалното и териториалното сближаване и създават нови и новаторски бизнес модели, за да повишават своята конкурентоспособност. Всичко това следва да бъде подчертано през 2012 г. – международната година на кооперациите.

1.2 С изключение на няколко сектора, кооперациите представляват ограничена част от европейската икономика. Въпреки това данните, представени в настоящото становище, показват, че в период на криза кооперациите са по-издръжливи и по-стабилни от други форми на предприятия, а освен това развиват и нови предприемачески инициативи. Това може да се отпаде на спецификата на кооперативните предприятия – техният дългосрочен подход, силната им териториална обвързаност, отстояването на интересите на техните членове и тяхната съсредоточеност върху съвместното сътрудничество. Важно е явните върхови постижения на кооперациите да се разпространяват и развиват в политиките на национално и европейско равнище.

1.3 Многообразието на предприятията е признато в Договора, а специфичните особености на кооперативния модел неотдавна бяха признати от Съда на Европейския съюз (решение на Съда (първи състав) от 8 септември 2011 г. – обединени дела С-78/08 до С-80/08), който легитимира целевите политики.

Препоръки за политики на ЕС

1.4 Следователно кооперациите следва да бъдат вземани предвид във всички политики на ЕС, допринасящи за постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, както и в съответните водещи инициативи на стратегията „ЕС 2020“. Необходимо е да се създадат равнопоставени условия за кооперациите и останалите форми на предприятия, като същевременно бъдат запазени целите и методите на работа на кооперациите.

1.5 За да се подчертае особеният опит на кооперациите в процеса на преструктуриране, кооперативните предприятия следва да участват в целите и действията на индустриалната политика на ЕС, включително в конкретната водеща инициатива.

1.6 Европейската комисия и ЕИБ/ЕИФ следва да гарантират, че финансовите механизми на равнище ЕС – включително планът за действие за финансиране на МСП, предложен в Акта за единния пазар – са достъпни за кооперативните предприятия, и следва да положат конкретни усилия заедно с кооперативния банков сектор, за да се уверят, че това е така, като същевременно определят и конкретни инструменти. Също така следва да се улесни посредническата роля на финансовите инструменти на ЕИБ за по-малки кооперативни банки, по-специално чрез опростяване на административните изисквания.

1.7 Новите правила по отношение на обществените поръчки и държавната помощ (пакета *Almipia*) следва да влязат в сила при първа възможност. Тези правила и тяхното прилагане в държавите членки следва да бъдат опростени и да включват конкретни мерки за подобряване на възможностите на социалните кооперации, които наемат лица с увреждания или други групи в неравностойно положение. Те трябва също така да обхващат опита на кооперациите, които управляват конфискувано имущество, придобито чрез незаконна дейност (напр. имущество на мафията в Италия).

1.8 Необходимо е да бъдат въведени мерки за улесняване на прехвърлянето на предприятия на служителите, в съответствие с предложението на ЕИСК за рамка за улесняване на финансовото участие на служителите. Изкупуванията на предприятия от кооперации/работниците следва да бъдат подкрепени с конкретен бюджетен ред на ЕС, в който следва да бъдат включени и финансови инструменти.

1.9 Създадените за предстоящия бюджетен период на ЕС (2014-2020 г.) програми и средства, и по-специално структурните фондове, трябва да се превърнат във важни инструменти за подкрепа за кооперациите. При изготвянето на оперативните

програми приоритетите и мерките следва да се насочват към предоставянето на подкрепа за устойчиво развитие на предприятия и отговорно реструктуриране и да включват мерки като прехвърляне на предприятия на работниците, социални кооперации, местно развитие и социални иновации чрез използване на общи безвъзмездни средства и други финансови инструменти.

1.10 ЕИСК призовава през 2012 г. да бъде приет опростен регламент за европейско кооперативно дружество. Той следва да бъде подкрепен с актуализация на начините за прилагане на кооперативните принципи в националните законодателства.

1.11 ЕИСК настоява Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound), и по-специално нейният Европейски център за наблюдение на промените, да си сътрудничи с кооперативния сектор, да разгледа подробно ролята на кооперациите в реструктурирането.

1.12 Предстоящата програма на ЕС за научни изследвания „Хоризонт 2020“ също следва да включва специални позовавания на анализ на факторите, лежащи в основата на издръжливостта по време на кризи.

1.13 Със своите цели и модел на управление кооперациите са естествен участник в започнатата неотдавна от Европейската комисия инициатива за социално предприемачество. Следователно предложените ключови действия следва да бъдат насочени и към кооперативния сектор. Друг неотложен въпрос е в неотдашното предложение за европейски фондове за социално предприемачество също да се вземе предвид опитът на кооперациите по отношение на специализираните финансови инструменти.

Препоръки за политики на държавите членки

1.14 В съответствие с Препоръка 193/2002 на МОТ за насърчаването на кооперациите държавите членки следва да създадат благоприятна среда за признаването и развитието на кооперациите във всички области и сектори и да приемат всеобхватна политика за подкрепа на кооперативния бизнес модел. По-специално, те следва да насърчават образованието и обучението по въпросите на кооперациите за студенти и работници, да подобряват статистическата информация, за да определят кооперативния сектор и да повишат неговата видимост, да модернизират законодателството по отношение на кооперациите, да въвеждат подходящи финансови инструменти и да признаят ролята на кооперациите в националния социален диалог. Те следва да проучат възможностите за въвеждане в тяхното законодателство на неделими резерви или на режим на „заклучване на активите“ (asset lock) за кооперациите, каквито вече съществуват в значителен брой държави членки на ЕС, и са се доказали като важен инструмент за развитие.

1.15 ЕИСК препоръчва националните ИСС да приемат становища в рамките на Международната година на кооперациите.

Препоръки към кооперациите

1.16 Кооперациите следва да популяризират своята дейност и да засилят взаимното опознаване във и извън кооперативното движение. Вътре в него те следва да се насочат към „коопериране между кооперациите“. Те следва да изготвят насоки и активно да разпространяват добри практики, като отделят специално внимание на управлението на промените. Извън него те следва да се включват в партньорства с други частни предприятия, публични власти и други участници.

1.17 Докладите за *кооперативната* социална отговорност (КСО в кооперациите) следва да бъдат важен инструмент за видимост и популяризиране. Кооперативният сектор следва също така да установи правила за добро управление и строг вътрешен одит, с цел да се предотврати злоупотребата с кооперативната форма.

2. Въведение

2.1 Настоящото становище има за цел да очертае начина, по който кооперативните предприятия, поради техния особен бизнес модел, предвиждат и управляват промените в промишлеността и услугите в условията на сегашната криза, която оказва особено сериозно въздействие върху заетостта, както се посочва в последните доклади на МОТ. То цели също да повиши осведомеността за ролята на кооперациите като форма на предприятие, което създава нови перспективи за социални иновации и допринася за устойчивото генериране и разпределение на богатството.

2.2 Кооперативният бизнес модел е ориентиран към хората. Според определението на Международния кооперативен съюз (ICA), прието от различни международни институции (ООН, МОТ, ЕС), под кооперативно предприятие се разбира „самостоятелно сдружение на хора, които доброволно се обединяват с цел удовлетворяване на общи икономически, социални и културни потребности и стремежи посредством предприятие със съвместна собственост и демократично управление“.

2.2.1 Становището следва също така да бъде взето предвид в настоящата работа на ССМІ по отношение на реструктурирането⁽¹⁾.

2.3 Кооперативната идентичност се засилва от ценностите на демокрацията, равенството, равнопоставеността, солидарността, прозрачността и социалната отговорност. Международният кооперативен съюз (ICA) е приел седем принципа, които кооперациите следва да спазват: доброволно и открито членство; демократичен контрол от страна на членовете; икономическо участие на членовете; автономност и независимост; образование, обучение и информация; сътрудничество между кооперациите и загриженост за общността.

2.4 Кооперативният бизнес модел съответства напълно на ценностите, заложили в Договора за ЕС, и на целите на стратегията „Европа 2020“. Поставайки си икономически и социални цели, кооперациите са неразделна част от „социалната пазарна икономика“.

⁽¹⁾ COM(2012) 7 „Реструктуриране и предвиждане на промените: какви са поуците от наскоро придобития опит?“.

2.5 Кооперациите имат дългосрочна цел да постигнат икономическа и социална устойчивост чрез овластяване на хората, предвиждане на промените, оптимизиране на използването на ресурсите. Техните печалби не се използват, за да се увеличи възвръщаемостта на вложения капитал, а се насочват към устойчиви инвестиции.

2.6 Поради своята ориентация към хората и контрола от страна на членовете, кооперативното предприятие има силни местни корени. Това не е в разрез с капацитета му за действие на националните и международните пазари.

2.7 Гъвкавостта и гравивният характер на кооперативния метод позволяват на кооперациите да работят във всички сектори на икономиката, били те традиционни или новосъздадени.

2.8 В Европа съществуват 160 000 кооперативни предприятия, които са собственост на 123 милиона членове и осигуряват заетост на 5,4 милиона души.

2.9 Кооперативното предприятие като форма не е добре познато нито на гражданите като цяло, нито в секторите на частния бизнес и публичната администрация. В някои страни думата „кооперация“ има дори отрицателно значение, особено в страните от Централна и Източна Европа. Кооперациите не са признати като пълноценни предприятия, както са традиционните дружества. В някои държави членки пречките пред развитието на кооперациите се засилиха през последните години (например в Полша, където в опит за създаване на ново законодателство за кооперациите бяха наложени ограничения на автономията и независимостта на кооперациите, и в Италия, където бяха силно ограничени данъчните облекчения, които компенсират социалната роля на кооперациите).

2.10 Кооперациите срещат трудности при достъпа до рисков капитал и кредитиране на регулираните капиталови пазари.

2.11 Условието, при които работят, не винаги са равнопоставени, тъй като специфичните характеристики на кооперациите не се отчитат в националното и европейското законодателство и програмите за подкрепа на бизнеса.

3. Предиизвикателства пред реструктурирането на предприятията в Европа

3.1 Свидетели сме на мащабно реструктуриране на европейската икономика в резултат на кризата. Социално отговорните стратегии за реструктуриране са от основно значение за избягване на нови закривания и фалити на предприятия, за запазване на заетостта и организиране на социалните грижи чрез повишаване на конкурентоспособността и местното развитие.

3.2 Европейската комисия счита, че реструктурирането включва по-широката идея за иновации в предприятията, която следва да бъде „част от дългосрочна визия за развитието и насочването на европейската икономика, с цел да се гарантира, че промените действително са начин за засилване на нейната конкурентоспособност“, включваща организационни и социални модели, така че да осигурява устойчиво развитие на територията. За тази цел Комисията счита, че иновации „се генерират не само чрез научни изследвания и технологии, но и чрез нови маркетингови и управленски решения“.

3.3 Комисията отчита, че „предприятията, способни да избършат реструктуриране по социално отговорен начин, често са тези, които постигат по-добри резултати по отношение на конкурентоспособността на пазара и издръжливостта“⁽²⁾.

3.3.1 Комисията изразява също така желание отговорното реструктуриране да включва ангажиране и участие на работниците⁽³⁾. Социалните партньори на равнище ЕС приеха принципи на „социално интелигентно“ реструктуриране в съвместен текст, в който се поставя акцент върху значението на създаването и запазването на работни места.

3.4 Комисията иска да подобри условията за прехвърляне на предприятия на работниците:

— „Служителите са особено заинтересовани от устойчивостта на техните предприятия и често са добре запознати с фирмата, в която работят. Те обаче често не разполагат с подходящи финансови средства и подкрепа, за да придобият и управляват предприятието. Внимателното и постепенно подготвяне на прехвърлянето на предприятието на работници, организирани в работнически кооперации, може да повиши процента на оцеляващите предприятия“⁽⁴⁾. „Ако не може да бъде намерен семеен приемник на предприятието, прехвърлянето му на работниците осигурява голяма степен на приемственост“. Въпреки това „едва няколко държави членки насърчават подобни прехвърляния, като предоставят специални облекчения по отношение на данъците върху дохода(...)“⁽⁵⁾.

3.5 Комисията покани държавите членки да разработят рамка за прехвърляне на предприятия на служителите въз основа на най-добри практики, с цел избягване закриването на предприятия. Така например, системите на единно плащане в Испания (pago unico) и Legge Marcora в Италия позволяват обезщетенията за безработица да се използват за финансиране на новосъздадени кооперации.

4. Специфика на кооперативната икономика – устойчивост и ново развитие дори в период на криза

4.1 Кооперативните предприятия се отличават с по-голяма издръжливост в период на криза в сравнение с традиционните предприятия. Това се отнася особено до кооперативните банки, работническите кооперации в промишлеността и услугите, социалните кооперации и кооперациите, създадени от МСП. Кооперативният бизнес модел започва да се появява и в нови сектори (енергетика, свободни професии и др.). Реструктурирането разкри допълнително пространство за принос на кооперациите към постигането на истински плурализъм в икономиката, и по-специално в предприятията, при търсенето на по-устойчиви модели на производство и потребление.

⁽²⁾ COM(2005) 120. „Реструктуриране и заетост – предвиждане и придружаване на реструктурирането и насърчаване на заетостта: ролята на Европейския съюз“.

⁽³⁾ COM(2001) 366. „Насърчаване на европейска рамка за корпоративна социална отговорност“.

⁽⁴⁾ COM(2004) 18. „За насърчаването на кооперативните общества в Европа“.

⁽⁵⁾ COM(2006) 117. „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността за растеж и работни места. Прехвърляне на предприятия – приемственост чрез ново начало“.

4.2 Според доклада на МОТ „Устойчивост на кооперативния предприемачески модел по време на криза“ финансовите кооперации остават финансово стабилни, потребителските кооперации отчитат увеличени обороти, а работническите кооперации постигат растеж, тъй като хората избират кооперативния модел на предприятие в отговор на новите икономически реалности.

4.3 Това е особено осезателно в банковия сектор. Нито една кооперативна банка в ЕС не е фалирала. По данни на Европейската асоциация на кооперативните банки пазарният дял на кооперативните банки се равнява на около 20 % от влоговете. Те финансират около 29 % от МСП в Европа. През последните пет години те непрекъснато увеличават пазарния си дял. В Обединеното кралство делът на кооперативните банки е нараснал четири пъти – от 1,2 % през 2009 г. на 5 % през 2010 г. В Италия през последните пет години делът на системата BCC (*Banche di credito cooperative*) е нараснал с 49 % при влоговете, с 60 % при заемите и със 17 % при заетостта (същевременно заетостта в останалата част от италианския банков сектор е намаляла с 5 %). В Кипър, по данни на Органа за надзор и развитие на кооперативните дружества, кооперативните кредитни институции са повишили пазарния си дял през 2011 г. (от 35 % на 38 % при влоговете, от 27 % на 29 % при заемите), като с това потвърждават факта, че кипърските граждани считат кооперативните кредитни институции за сигурно убежище по време на криза.

4.4 Международният валутен фонд („Преопределяне на контурите на бъдещата финансова система“, служебна позиция на МВФ, 16 август 2010 г., SPN/10/10) подчертава основната роля на кооперативните банки: „По-малките, кооперативни банки или взаимоспомагателни институции също могат да процъфтяват. Тези банки зависят в по-малка степен от очакванията на акционерите и като цяло успяха да избегнат много от грешките, които направиха по-големите институции в частния сектор. Въпреки че не винаги са смятани за най-ефикасни, жизнени или новаторски институции, в много страни те представляват надежден и безопасен начин за финансиране на кредитните нужди на малките и средните предприятия и на голям брой домакинства“.

4.5 От 2009 г. насам Европейската конфедерация на производителните кооперации, работническите и социални кооперации и предприятия (СЕСОП) наблюдава въздействието на кризата върху предприятията в рамките на своята мрежа. Кооперациите в страните с по-голяма степен на проникване на кооперациите и опит (Франция, Италия, Испания) изглеждат са по-устойчиви на кризата в сравнение с традиционните предприятия, действащи в същите сектори и територии.

4.6 Различните видове социални кооперации имат важна роля в процеса на реструктуриране и са основните фактори за стимулиране на социални иновации. Кооперациите за трудова интеграция наемат голям брой хора, които са били съкратени и не са могли да се върнат на обичайния трудов пазар. В някои страни социалните кооперации са големи работодатели на лица с увреждания (напр. в България, Чешката република, Полша, Италия, ...). Кооперациите, предоставящи социални услуги, са активни участници в реструктурирането на публичния сектор. Характерно ново явление представляват италианските кооперации, които управляват конфискувано имущество, придобито чрез незаконна дейност.

4.7 В сектор, който е сериозно засегнат от кризите, кооперациите за жилишно настаняване показва много по-голяма издръжливост в сравнение с частния сектор, измерена със строителството на нови жилища. Те са и много по-ангажирани с намаляването на емисиите на парникови газове чрез повишаване на енергийната ефективност. Тази роля е особено важна в някои страни от ЕС, например в Чешката република и Полша, където се осъществяват големи проекти за кооперативно обновление, в много случаи финансирани от Европейския фонд за регионално развитие.

4.8 Бързият преглед на някои европейски страни показва относително по-високите резултати на кооперативните предприятия по отношение на растежа, заетостта, процента на оцеляване, новосъздадените предприятия (вж. по-специално Zevi A., Zanotti A., Soulage F. and Zelaia A. (2011 г.), „Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance“, Cescop Publications, Брюксел 2011 г.).

4.8.1 През 2009 г. кооперациите в Обединеното кралство отбелязват ръст на оборота от 10 %, докато икономиката като цяло отбелязва спад от 4,9 %. През 2010 г. кооперативният сектор продължава да бележи ръст от 4,4 % в сравнение с общия ръст на британската икономика от 1,9 %. Броят на кооперациите в Обединеното кралство нараства постоянно, като за 2010 г. увеличението е с 9 %. Във всички сектори на икономиката се наблюдава нарастване на броя на кооперациите.

4.8.2 В Германия кооперативният сектор се разраства, особено в областта на енергетиката, МСП и здравеопазването. Увеличението в броя на новите кооперации през последните три години е впечатляващо: 370 през 2011 г., 289 през 2010 г., 241 през 2009 г. (*Genossenschaften in Deutschland* на DZ-Bank). Според DGRV Geschäftsbericht 2010, въз основа на данни от Creditreform-Datenbank, през 2010 г. едва 0,1 % от изпадналите в несъстоятелност предприятия са били кооперации – най-ниската стойност за всички видове предприятия. Потвърдено е обаче и това, че присъединяването към кооперация намалява значително риска от фалит на отделните предприятия, членуващи в нея.

4.8.3 Във Франция делът на работническите кооперации, оцелели след третата година, възлиза на 74 %, докато средната стойност за страната е 66 %. Между 2000 и 2009 г. 329 предприятия са се преобразували в работнически кооперации. Над 250 от тях са оцелели. Данните за 2010 г. потвърждават възходящата тенденция, която се наблюдава особено през последните три години. Осъществени са били над 50 нови преобразувания (Годишен доклад на CG SCOP за 2010 г.)

4.8.4 В Италия заетостта в кооперациите е нараснала с 3 % през 2010 г. на фона на намаление на общата заетост в частния сектор с 1 %. Кризата в сектора на социалните услуги означава, че броят на социалните кооперации е нараснал бързо. Повечето нови кооперации са новосъздадени предприятия, но приблизително една на всеки четири представлява обособена част от друга кооперация. Кооперациите имат по-дълъг жизнен цикъл. Една трета от кооперациите, създадени в периода 1970-1989 г., все още съществуват, в сравнение с една четвърт от останалите предприятия. Смъртността е по-ниска – между 2006 и 2009 г. са били закрити 4 % от кооперациите, в сравнение с над 6 % от останалите предприятия. Най-сериозната причина за закриването им е фалитът, който е засегнал 2% от кооперациите през 2009 г. в сравнение с 6% за останалите предприятия. Работните места

в кооперациите са по-стабилни според вида на трудовите договори. 6 % от новонаетите работници са наети на временни договори спрямо 11 % в другите предприятия. Обучение е осигурено на 40 % от служителите на кооперациите, докато средната стойност за страната е 26 %.

4.8.5 В Испания, която беше особено силно засегната от кризата, намалението на работните места в кооперациите през 2008 и 2009 г. възлезе на 4,5 %, докато за традиционните предприятия то беше 8 %. През 2010 г. обаче работническите кооперации увеличиха броя на работните места с 0,2 %, докато общата заетост в традиционните предприятия намалее с 3,2 %.

4.8.6 В някои страни се наблюдава подобна на описаната по-горе ситуация. Например в Швеция броят на новосъздадените кооперации е пропорционално по-висок от броя на останалите новосъздадени предприятия. Броят на закритите кооперации е по-нисък отколкото този на традиционните предприятия. Също така, кооперациите в Кипър отбелязват ръст. Правителството подчертава, че приносът им за икономическия и социалния напредък на обществото е жизненоважен.

5. Как кооперациите управляват промяната

5.1 Специфичният модел на кооперативно управление, основаващ се на съвместна собственост, демократично участие и контрол от страна на членовете, както и способността на кооперациите да разчитат на собствени финансови ресурси и мрежи за подкрепа обясняват защо кооперациите са по-гъвкави и по-иновативни при управлението на реструктурирането във времето, както и при създаването на нови възможности за бизнес.

5.2 Дългосрочният подход е основна характеристика на кооперативните предприятия. Кризата засили използването на дългосрочния подход при постигането на икономическа и социална устойчивост за техните членове. Кооперативното предприятие би пожертвало рентабилността на капитала, за да запази работните места и инвестициите си.

5.3 Друга основна характеристика на тяхното управление е, че кооперациите са свързани с територията, на която действат. За разлика от частния сектор, кооперациите не местват дейността си и това не е несъвместимо с глобализацията.

5.4 Поради местните корени на кооперациите тяхната роля придобива все по-голямо значение за насърчаването на местното устойчиво развитие, създаването на нови работни места и по този начин – преследването на общи интереси. Тъй като реструктурирането се осъществява на местно равнище, опитът на кооперациите е важна основа за намирането на решения. Кооперациите имат икономически и социални дейности в селските райони, като по този начин намаляват миграцията.

5.5 Обвързаността им с територията и ориентацията им към интересите на членовете (домакинства или малки предприятия) обясняват защо кооперативните банки се справиха добре по време на финансовата криза. Кооперативните банки също поставят много силен акцент върху устойчивото и социално

отговорно финансиране. Въздействието от тяхното поведение се засилва от клиентите, които прехвърлят влоговете и заемите си от частните в кооперативните банки.

5.6 Кооперациите запазват работните места чрез модел за вътрешна мобилност, съчетан със сигурност на работното място. Работническите и социалните кооперации предпочитат да индексират заплатите или да променят отработените часове, вместо да намаляват работните места. При възможност те започват да изпълняват сами дейности, които преди това са възлагали на външни изпълнители. Сигурността на работните места се засилва чрез споделяне на наличните работни места между предприятията в рамките на една кооперативна мрежа или група. Моделът на създаване на сигурност за работниците по време на преходния период се подкрепя чрез професионално обучение, тъй като кооперациите поставят акцент върху развитието на човешките ресурси.

5.7 Кооперациите отдавна са разработили различни начини за постоянно сътрудничество помежду си, както чрез представителни организации на всички равнища, така и чрез предприемачески комбинации като групи, консорциуми и вторични кооперации. През последните години и десетилетия се наблюдава голяма консолидация на тази тенденция, с доказано положителна връзка между ръста на кооперациите и развитието на институциите, които ги свързват.

5.8 Италианският пример е добра илюстрация на потенциала на представителните организации. Италия се характеризира с наличието на няколко кооперативни междусекторни сдружения. Всички видове кооперации (работнически, потребителски, селскостопански и др.) са членове на някое от тези сдружения. Този модел улеснява създаването на общи икономически структури между секторите, които са фактори от голямо значение. Благодарение на възможностите за прехвърляне на човешки и финансови ресурси и обмен на опит между различните сектори, голям брой кооперативни предприятия и сектори успяват да се справят дори и в най-тежки времена.

5.9 Групите, консорциумите и вторичните кооперации позволяват на отделните предприятия да запазят малкия си размер, като същевременно реализират мащабни икономии. Италия е добър пример за консорциуми в строителството и услугите и в областта на социалните кооперации, които допринасят значително за развитието на малките и новосъздадените кооперации. Малки консорциуми на социални кооперации съществуват и в други страни, например в Швеция. Важни групи кооперации могат да бъдат открити в други сектори като селско стопанство, производство, банково дело и дистрибуция в различни страни от ЕС, сред които Франция, Германия, Испания и Нидерландия.

5.10 Испанската група Мондрагон е отличен пример за начина, по който отделни кооперативни предприятия доброволно се организират в голяма предприемаческа група, в която участват предприятия от промишлеността, селското стопанство, дистрибуцията, НИРД и висшето образование. Удивителното при Мондрагон е капацитетът за запазване на заетостта в глобализирани промишлени сектори и за участие в непрекъснато реструктуриране на продукти, процеси и следпродажбени услуги посредством индустриални платформи в целия свят и триъгълник на иновациите, съставен от промишлените предприятия, университетите и НИРД центровете в групата.

5.11 МСП също могат да се организират в кооперации, въз основа на същата логика за повишаване на техните бизнес мащаби. Тази практика се оказва особено успешна в Германия например, където кооперациите на малки предприятия са важни в сектори като хлебопроизводството, месопроизводството и др.

5.12 За задоволяване на нуждите на определени групи възникват нови явления. Пример за това са кооперациите на лекари в Германия, споменати по-горе. В Италия по-конкретно, по-младото поколение високоспециализирани професионалисти започва да прибягва към модела на кооперативното предприятие, за да се възползва от възможностите на пазара. По този начин се съчетават самостоятелната заетост и формата на колективно предприятие. Тези инициативи са подкрепени с приетия неотдавна италиански закон за професиите, който е част от цялостен пакет икономически реформи.

5.13 Във Франция, и в по-малка степен в Белгия и Швеция, са създадени т.нар. „кооперации за дейност и заетост“. Те позволяват на безработните да станат самостоятелно заети, като организират не само тяхната търговска дейност, но и тяхното професионално обучение и социална сигурност в рамките на кооперативно предприятие.

5.14 По принцип кооперациите не могат да набират голям капитал от членовете си и достъпът им до капиталовите пазари е затруднен. Кооперациите са разработили собствени механизми за

финансиране. Акциите на кооперациите обикновено са непрехвърляеми, а печалбите не се използват за изплащане на вложения капитал, а обикновено се реинвестират в предприятието под формата на резерви, което отразява тяхната дългосрочна стратегия: в интерес на членовете им е да избягват прекомерния риск и да разпределят инвестициите в дейности, отговарящи пряко на нуждите им.

5.15 В някои страни от ЕС като Франция, Испания и Италия тези резерви са неделими, т.е. не подлежат на разпределяне между членовете дори в случай на ликвидация, но трябва да се използват за развитието на кооперативното движение. Неделимите резерви са се доказали като силен възпиращ фактор срещу преобразуването на кооперациите в акционерни дружества.

5.16 В някои държави са приети правни разпоредби, позволяващи на външни страни да осигуряват рисков капитал на кооперациите, било то със или без право на гласуване, (напр. „socio sovventore“ в италианския закон 59/1992). За тази цел са създадени специални институции (напр. фондовете за развитие на кооперациите (*Fondi mutualistici*) и *Cooperazione Finanza Impresa* (CFI) в Италия, IDES във Франция и инвестиционните структури на Mondragon Corporation в Испания). Това също така позволява на кооперациите да подобряват диалога си с други финансови институции.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

480-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 25 И 26 АПРИЛ 2012 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006“

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)

(2012/C 191/06)

Докладчик: г-н VARDAKASTANIS

На 25 октомври 2011 г. Парламентът, и на 27 октомври 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 177 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006“

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 162 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) счита, че икономическите политики, следвани в ЕС (строги ограничения, бюджетни ограничения на национално равнище, ограничаване на бюджета на ЕС, фискален пакт, ограничаване на ЕЦБ и т.н.) поставят началото на процес на рецесия с непредвидими последици в момент, в който е необходимо точно обратното, т.е. стъпки, които да се предприемат едновременно, ако не и предварително, в подкрепа на **растежа и работните места** посредством едно по-смело и ефективно предложение. Значителен принос за постигането на тази цел могат да дадат

структурните фондове (СФ) (и отчасти, временно, и тези на ОСП), както вече беше предложено на срещата на високо равнище, проведена на 30 януари 2012 г., макар и в ограничена форма.

1.2 Следва да се стартира Европейски план за растеж — „нов курс“ — с големи целеви проекти, включващ няколко ключови сектора, които могат да задвижат отново икономиката на ЕС. Подобен план може да бъде финансиран незабавно, като се използват остатъчни средства от периода 2007-2013 г., към които, възможно най-скоро и за ограничено време, може да се добавят част от средствата, планирани за периода 2014-2020 г. Подобен фонд следва да бъде подкрепен и стимулиран чрез

намесата на ЕИБ посредством емитиране на облигации⁽¹⁾ (член 87 от новия регламент). Това би оказало мултиплициращ ефект върху инвестициите, тъй като ще бъдат привлечени капитали от държави извън ЕС и положителното въздействие върху държавния дълг и върху еврото би било засилено.

1.3 ЕИСК изразява категорична увереност, че **партньорството**, което включва всички партньори, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката, изпълнението и последващата оценка на проекти, предприети в рамките на политиката на сближаване на ЕС, допринася пряко за нейния успех. Той приветства напредъка в член 5 от предложението на Европейската комисия, с който хоризонталното партньорство става задължително; припомня, че партньорството трябва да бъде реално на всички етапи от изпълнението на фондовете, като включва партньорите с право на глас в мониторинговите комитети. В този контекст ЕИСК счита, че член 5 от Регламента за общоприложимите разпоредби би следвало да се преразгледа и преформулира по такъв начин, че разпоредбите относно партньорството, които се съдържат по-специално в параграф 2 от него, да бъдат прилагани ефективно на всички административни равнища: национално, регионално и местно.

1.3.1 ЕИСК би желал да даде своя принос за изготвяне на кодекса за поведение, споменат в член 5, и изразява дълбока загриженост във връзка със сигналите от Съвета за това, че някои държави членки искат да ограничат приложението на принципа на партньорство, и призовава Европейската комисия (ЕК) и Европейския парламент (ЕП) да обърнат тази тенденция. Кодексът за поведение трябва да съдържа ясно всеобхватно определение за неправителствени организации, включително представителни организации на уязвимите групи като жените, възрастните хора, младежите, хората с определена сексуална ориентация, хората с увреждания, религиозните и етническите малцинства, в съответствие с членове 10 и 19 от ДФЕС. Освен това Кодексът за поведение следва да определи ясни правила за изпълнението на проектите и програмите, да постави акцент върху навременната обработка и да предвиди процедура за подаване на жалби, като по този начин позволи ефективно и небюрокралично изпълнение и използване на програмите, свързани с политиката на сближаване. ЕИСК счита, че допълнителните критерии за одобрение, използвани от държавите членки, следва най-напред да бъдат предмет на публичен контрол, за да се избегне допълнителната бюрокрация (и налагането на допълнителни задължения от държавите членки).

1.4 ЕИСК одобрява по-голямото прибягване до обвързаност с предварителни и последващи **условия** в структурните фондове (СФ) на ЕС с оглед на постигането на по-целенасочени и реални, устойчиви резултати; ЕИСК отхвърля обаче обвързаността с макроикономическите условия, която може да доведе до санкциониране на региони и граждани, които не носят отговорност за макроикономическите решения, вземани на национално или европейско равнище.

1.5 ЕИСК отдава признание на усилията, предприети от Европейската комисия за **опростяване на процедурите**, но ги счита за недостатъчни. Те продължават да са твърде сложни. Като

наблягат прекомерно върху одита и процедурите, както националните, така и европейските органи все още затрудняват достъпа на малките и средни предприятия и неправителствените организации до финансиране от ЕС. Трябва да се намали бюрокрацията, особено в държави, в които федералните териториални системи създават различни нива на бюрокрация.

1.6 ЕИСК предлага да се обмисли ипееята за установяване на подход на „обслужване на едно гише“ на бенефициерите, за да може политиката на сближаване да бъде в по-голяма степен ориентирана към тях (подход, насочен към клиента). ЕИСК смята, че е необходимо да се увеличи от 100 000 EUR, както е понастоящем, на 250 000 EUR прагът, под който проектите, в съответствие с член 140, не подлежат на повече от един одит. Тази сума би следвало да се прилага към компонента на общностното финансиране, отпускано за такива проекти, с цел допълнително опростяване на правилата.

1.7 ЕИСК приветства предложението на Европейската комисия за **тематична концентрация** като средство за намаляване на разпокъсаността на усилията; с оглед на това ЕИСК насърчава силната координация на усилията между различни СФ, с цел да се създаде единна и обща политика на сближаване, която може да допринесе пълноценно за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Той счита, че (i) подобряването на достъпността и (ii) изграждането на капацитет на заинтересованите страни в рамките на политиката на сближаване (партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби) следва да се превърнат в специфични тематични области.

1.8 ЕИСК отново подчертава колко е важно да бъде изменен член 7 от Регламента за общоприложимите разпоредби с цел да се интегрира достъпът до фондовете и **достъпността за хора с увреждания** в съответствие с Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания.

1.9 ЕИСК подчертава значението на **изграждането на капацитет** за партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, и призовава за включване на определение за изграждане на капацитет в член 2. Определението за изграждане на капацитет следва да се разбира като повишаване на участието на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката, прилагането и мониторинга на СФ на всички етапи.

1.10 ЕИСК призовава Европейската комисия да представи **Общата стратегическа рамка (ОСР)**, за да се даде възможност европейските институции и политически органи да участват в преговорите по нея и нейното приемане.

1.11 ЕИСК препоръчва изясняването на участието на действащите лица в **социалната икономика** в осъществяването на различните цели на фондовете.

1.12 ЕИСК счита, че обвързаността с условия не следва да ограничава капацитета за **гъвкавост** на структурните дейности, тъй като няма универсално решение, подходящо за всички региони, при спазване на общите цели за постигане на по-голямо сближаване чрез общи правила.

(¹) За повече подробности вж. становищата на ЕИСК относно „Възобновяване на икономическия растеж“, ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 10 и „Кохезионен фонд“ (Виж страница 38 от настоящия брой на Официален вестник).

1.13 Комитетът категорично подкрепя предложението най-малко 20 % от общите национални бюджетни кредити на ЕСФ да бъдат предназначени за социално приобщаване и борба с бедността.

1.14 ЕИСК приветства усилието за създаване на Регламент за общоприложимите разпоредби, който е в по-голяма степен ориентиран към постигането на резултати, и счита, че **показателите**, основани единствено на макроикономически показатели като БВП, очевидно са неефективни за определяне нивото на сближаване.

1.15 ЕИСК призовава към засилване на капацитета на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в член 51 от същия регламент. Включването на партньорите в този процес на подкрепа, проучвания, оценки, експертна подкрепа, заедно с другите действия, подкрепяни чрез **техническа помощ**, ще доведе до по-пълноценно участие и капацитет за участие на всички партньори в СФ и в крайна сметка ще подпомогне успешното прилагане на политиката на сближаване. ЕИСК изразява съжаление във връзка с предложението от оперативните програми да бъде изключена техническата помощ за действия по отношение на околната среда, равните възможности и равенството между мъжете и жените. Това изключване следва да бъде заличено от член 87.

1.16 ЕИСК изразява силна увереност, че ограниченото налично финансиране трябва да бъде използвано по възможно най-добрия начин чрез интелигентен **финансов инженеринг** и че трябва да се търси максимално въздействие от всяко евро, предоставено за финансиране на сближаването. ЕИСК подчертава значението на внимателното координиране на действията на различните СФ и необходимостта от преразглеждане на ставките на съфинансиране, така че да отразяват по-добре нуждите на бенефициерите по време на настоящата криза.

1.17 В съответствие с член 174 от ДФЕС политиката на сближаване лежи в основата на ЕС и води до укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в него. За държавите членки с отрицателен среден ръст на БВП за периода 2007–2009 г. и с добро ниво на усвояване на средствата за настоящия период, процентът на тавана се определя поне на равнището за настоящия период. Таванът за политиката на сближаване не се прилага за фондовете за рибарството и за развитието на селските райони.

2. Предизвикателството към ЕС, породено от кризата: нови структурни фондове за един изпълнен с предизвикателства период

2.1 Вследствие на икономическата криза равнището на безработица в ЕС е нараснало до 10,3 % (над пет милиона са млади хора — „изгубеното поколение“), делът на хората, застрашени от социално изключване, се е увеличил с над 4 % в някои страни от ЕС, а този на хората, изпитващи сериозни материални затруднения — с 3 %.

2.2 Въпреки досегашните усилия на политиките на ЕС за сближаване, развитие на селските райони и политиките в областта на рибарството понастоящем неравенството между регионите отново се увеличава. Според Петия доклад за сближаването неравенството като цяло се е увеличило, особено в рамките на страните (столиците стават по-богати, а по-слабо развитите райони стават по-бедни) — в някои случаи доста

драстично. В доклада се посочват също така и значителните различия в степента на развитие между градовете и селските райони (2).

2.3 Въз основа на договореното на срещата на върха на 30 януари 2012 г., ЕИСК призовава Комисията и Съвета да приемат „специална процедура“, която да суспендира действието на сегашните разпоредби за период от 5 години, за да може да се позволи незабавно и ускорено използване на средствата и да се премахнат ненужните бариери и правото на вземане на решение по преценка на администрацията. Това би било от особена полза за МСП, които развиват дейност в областта на иновациите и подобряването на производството, както и за и проектите, включващи млади хора.

2.4 Политиката на сближаване заема централно място в ЕС; съгласно член 174 от ДФЕС, ЕС разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване. По-специално Съюзът си поставя за цел да намали неравенството между степента на развитие на различните региони и изостаналостта на най-неблагодетелстваните региони.

2.5 С оглед на това Комитетът подчертава, че за държавите членки с отрицателен среден ръст на БВП за периода 2007–2009 г. и с добро ниво на усвояване на средствата за настоящия период, процентът на тавана ще бъде определен поне на равнището за настоящия период. Таванът за политиката на сближаване няма да се прилага за фондовете за рибарството и за развитието на селските райони.

2.6 ЕИСК придава голямо значение на интегрирането на СФ в стратегията „Европа 2020“; затова нейните цели и задачи следва да бъдат тясно обвързани с политиката на сближаване (3) и да включват по-ясни и по-видими позовавания във връзка с това как бъдещите СФ ще допринесат за постигане на целите, заложили във водещите инициативи на „Европа 2020“. Те ще трябва да бъдат преразгледани в близко бъдеще, ако ЕС иска да бъдат постигнати в условията на дълбока криза.

2.7 В няколко становища (4) на ЕИСК се подчертава фактът, че целите на СФ са по-широки от стратегията „Европа 2020“. Поради това СФ следва да представляват механизъм, който да гарантира, че икономиката на ЕС засилва своите политики по отношение на заетостта и образованието, за да запази и засили своя човешки капитал и инвестициите, необходими за гарантиране на растежа, заетостта и социалното приобщаване. Те трябва да допринасят за постигането на други стратегии и политики в ЕС, сред които стратегията за равенство между жените и мъжете за периода 2010–2015 г., „Small Business Act“, енергийната стратегия за Европа, Европейската стратегия

(2) Вж. становищата на ЕИСК относно „Метрополните области и градовете региони в стратегията Европа 2020“, ОВ С 367/02, 22.12.2011 г., стр. 7 и относно „Селско стопанство и занаятчийство — печеливши комбинация за селските райони“, ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 35.

(3) Вж. становища на ЕИСК относно „Петия доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68, „Роля и приоритети на политиката на сближаване в стратегията Европа 2020“, ОВ С 248/01, 25.8.2011 г., стр. 1 и „Метрополните области и градовете региони в стратегията Европа 2020“, ОВ 376/02, 22.12.2011 г., стр. 7.

(4) Становищата на ЕИСК относно „Регионалната политика и интелигентния растеж“, ОВ С 318/13, 29.10.2011, стр. 82, и относно „Петия доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68.

за хората с увреждания за периода 2010-2020 г., Рамката на ЕС за национални стратегии за ромите и Стратегията за устойчиво развитие.

2.8 ЕИСК изразява дълбока загриженост относно въздействието на кризата и счита, че СФ могат да допринесат за излизане от кризата, при условие че при преразглеждането на икономическото управление на ЕС, което понастоящем не осигурява растеж, заетост и социално приобщаване, бъде подчертано, че строгите ограничителни мерки за постигане на макроикономическа стабилност не следва да подкопават усилията за постигане на по-голямо сближаване в ЕС; структурните интервенции следва да доведат до резултати по отношение на растежа и социалното приобщаване и до по-високи равнища на заетост.

2.9 Тежестта на икономическата криза подчертава факта, че сумата (376 млрд. EUR), предложена понастоящем от Комисията за СФ за периода 2014-2020 г., няма да бъде достатъчна за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване в ЕС. Поради това ЕИСК призовава ЕК и ЕП да преразгледат настоящото предложение за СФ в Многогодишната финансова рамка (МФР) и приканва институциите да насочат средствата на ЕС към по-слабо развитите региони и да не създават повече бюрокрация и разпокъсване.

2.10 Кризата не следва да възпрепятства ЕС да спазва своите международни ангажменти и конвенции като Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменението на климата и Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания.

3. Ефективните структурни фондове изискват добри принципи

3.1 Стратегическо програмиране

3.1.1 ЕИСК счита, че общата стратегическа рамка (ОСР) е голяма крачка напред, която ще гарантира по-добре координирани действия за прилагане на политиката на сближаване от различните СФ.

3.1.2 ЕИСК приветства ОСР, но призовава към подход, насочен към бенефициера. Понастоящем потенциалните бенефициери се сблъскват с различни процедури при кандидатстване за субсидии (например съществуват различия между ЕФРР и ЕЗФРСР) и това води до административни тежести за потенциалните бенефициери. Предложената понастоящем ОСР представлява само административен набор от критерии, но липсва идеята за „обслужване на бенефициера на едно гише“. ОСР би следвало, освен това, да предвижда ясна документация и единно тълкуване на правилата, което да се прилага във всички държави членки. Това би гарантирало, че ОСР ще се превърне в инструмент за подобряване на ефективността при използването на фондовете и няма да се добавят допълнителни административни тежести.

3.1.3 ЕИСК счита, че ОСР следва да предостави подробна информация за инвестиционните приоритети, произтичащи от целите на стратегията „Европа 2020“ и по-специално следва да не пропуска да включи каналите, чрез които може да бъде постигнато социалното приобщаване на хората, най-отдалечени от пазара на труда, включително жените, младежите, имигрантите, по-възрастните хора и хората с увреждания.

3.1.4 Освен това ЕИСК счита, че ОСР следва да бъде съгласувана с участието на всички институции и консултативни органи на ЕС, за да се гарантира максимална степен на ангажираност от всички.

3.1.5 Приветства се включването на договори за партньорство, за да се осигури постигането на общите европейски, национални и регионални цели.

3.1.6 ЕИСК призовава всеки договор за партньорство и неговата програма да бъдат свързани с националните програми за реформи (НПР). НПР трябва да отразяват всички цели, заложи в стратегията „Европа 2020“, както и други задължения, произтичащи от други международни ангажменти и конвенции, като Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата и Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания.

3.1.7 Включването на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката и приемането на договорите за партньорство ще бъде ключов елемент за успеха на СФ, включително измененията, които следва да бъдат предложени в договорите за партньорство (член 15); поради това предложеният Регламент за общоприложимите разпоредби следва да бъде съответно изменен.

3.1.8 ЕИСК отправя искане член 14 от предложението Регламент за общоприложимите разпоредби да бъде изменен в светлината на членове 10 и 19 от ДФЕС, с цел да се включат в неговия параграф в) адекватни позовавания на уязвимите групи като жените, възрастните хора, младежите, хората с определена сексуална ориентация, хората с увреждания, религиозните и етнически малцинства.

3.2 Тематична концентрация и опростяване

3.2.1 ЕИСК приветства предложението Регламент за общоприложимите разпоредби, очертаващ общ набор от правила, приложими по отношение на СФ; това ще донесе на ЕС една обща перспектива и по-голяма съгласуваност и ефективност на политиката на сближаване в ЕС.

3.2.2 ЕИСК приветства 11-те тематични области. Въпреки това той счита, че следва да бъдат добавени и други тематични области, като (1) подобряване на достъпността и (2) изграждането на капацитет на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби. ЕИСК призовава за включването им в член 9 от предложението Регламент за общоприложимите разпоредби.

3.2.3 ЕИСК подчертава, че всички страни следва да съсредоточат вниманието си върху областите, определени в Регламента за общоприложимите разпоредби, за да се осигури взаимодействие и по-приобщаващ растеж, насочен в по-голяма степен към сближаването.

3.2.4 ЕИСК припомня, че е настоявал за опростяване на административните, счетоводните и одиторските процедури: „Опростяването трябва да стане основна цел на политиката на

сближаване“⁽⁵⁾ и поради това приветства усилията на настоящото предложение за включване на този принцип. Необходимо е да се избягва прекомерната бюрокрация и следва да бъдат положени повече усилия, за да могат крайните бенефициери да се възползват от тези действия. Опростяването следва да доведе до повече яснота относно допустимостта, одита, плащанията и използването на ИКТ. Това включва опростяване на текста на регламента и намаляване на броя на членовете.

3.2.5 Прагът от 100 000 EUR за прилагане на опростени правила следва да бъде увеличен на 250 000 EUR за компонента на общностното финансиране, отпускано за проекти, които в съответствие с член 140 от проекта за Регламент за общоприложимите разпоредби не подлежат на повече от един одит. Бюджетът на повечето проекти надхвърля предложения в регламента размер на финансиране поради прекомерни административни тежести. Това опростяване, заедно с новия праг, може да има положително въздействие върху прилагането на това правило към механизмите за глобални субсидии.

3.2.6 ЕИСК предлага да бъде се обмисли идеята за установяване на подход на „обслужване на едно гише“ на бенефициерите, за да може политиката на сближаване да бъде в по-голяма степен ориентирана към бенефициерите (подход, насочен към клиента).

3.2.7 Следва да се приветства също и използването на широк спектър от средства за възстановяване на разходи и на електронно управление. ЕИСК подчертава, че е важно да се осигури достъп до използването на електронно управление за всички, включително по-възрастните хора, хората от етническите малцинства и хората с увреждания.

3.3 *Рамка на изпълнение и обвързаността с условия*

3.3.1 ЕИСК счита, че включването на обвързаността с условия в Регламента за общоприложимите разпоредби е подходящ механизъм, за да се гарантира, че общите цели на ЕС са действително постигнати.

3.3.2 Както се посочва в предходни становища⁽⁶⁾, ЕИСК приветства обвързаността с предварителни условия, тъй като този подход се разглежда като начин за подобряване на качеството на разходите на политиката на сближаване на ЕС. Подобна обвързаност с условия не следва обаче да създава допълнителни административни тежести, а да осигурява по-добре съгласувано и ефективно използване на СФ.

3.3.3 ЕИСК възразява обаче срещу използването на обвързаност с макроикономически условия⁽⁷⁾ като методология, тъй като така се „наказват“ не тези, които трябва. ЕИСК не подкрепя никакви принудителни мерки, налагани чрез политиката на сближаване (включително прекратяване на плащанията), в следващия 6-ти пакет за икономическо управление. Мерките, предприемани по отношение на обвързаността с макроикономически условия, не трябва да оказват въздействие върху бенефициерите на СФ.

3.3.4 Изключително важно е прегледът на изпълнението да включва участието и признаването на партньорите, по смисъла

на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, като реални участници в изпълнението на политиката на сближаване.

3.4 *Гъвкавост*

3.4.1 ЕИСК счита, че принципите на обвързаност с условия не следва да понижават капацитета за гъвкавост на структурните дейности, тъй като никое решение не е подходящо за всички региони.

3.4.2 Гъвкавостта не следва да подкопава общите цели за сближаване чрез общи правила, прилагани към всички бенефициери.

3.5 *Многостепенно управление*

3.5.1 ЕИСК приветства подхода на многостепенното управление като начин да се гарантират ангажираността на фондовете и целите на социално сближаване. В съответствие с член 5 партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, следва да участват пълноценно във всички етапи от прилагането на фондовете, включително на местно и регионално равнище. ЕИСК отново подчертава значението, което са имали в миналото териториалните пактове за включването на гражданското общество.

3.5.2 ЕИСК настоятелно подчертава значението на осигуряването на взаимодействие между всички инструменти, установени от СФ.

4. **Принципите на политиката на сближаване на ЕС се нуждаят от адекватни инструменти за постигане на сближаване**

4.1 *Партньорство с гражданското общество — договорът за партньорство*

4.1.1 ЕИСК подкрепя прилагането на принципа за партньорство към политиката на сближаване⁽⁸⁾. Всички съответни заинтересованите страни следва да са представени в подготвителната работа по договорите за партньорство и техническа помощ.

4.1.2 Поради това ЕИСК приветства горещо член 5 от настоящото предложение за Регламент за общоприложимите разпоредби и предложението да се изработи кодекс за поведение на равнище ЕС относно партньорството, който да включва различните отговорности и права за участие на различните партньори, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби. Изготвянето на кодекс за поведение следва да гарантира пълноценно участие на тези партньори.

4.1.3 ЕИСК подчертава, че участието на гражданското общество следва да бъде гарантирано и посредством равен достъп до финансиране и чрез ясно всеобхватно определение. Гражданското общество често бива изключено от достъп до фондовете поради препятствията, създадени от правилата за съфинансиране, административните тежести, недостатъчно ясните цели на националните оперативни програми и липсата на участие в мониторинга на фондовете.

⁽⁵⁾ Становищата на ЕИСК относно „Петия доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68, и относно „Ефикасни партньорства в областта на политиката на сближаване“, ОВ С 44/01, 11.2.2011 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ Становище относно „Петия доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68.

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Регионалната политика и интелигентния растеж“, ОВ С 318/13, 29.10.2011, стр. 82.

⁽⁸⁾ Становищата на ЕИСК относно „Ефикасни партньорства в областта на политиката на сближаване“, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 1, и относно „Петия доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68.

4.1.4 Кодексът за поведение следва да определи ясни правила за прилагане, да постави акцент върху навременната обработка и да предвиди процедура за подаване на жалби, като по този начин позволи ефективно и небюрокралично прилагане и използване на програмите, свързани с политиката на сближаване. ЕИСК счита, че допълнителните критерии за одобрение, използвани от държавите членки, следва най-напред да бъдат предмет на проверка, за да се избегне допълнителната бюрокрация (и налагането на допълнителни задължения от държавите членки).

4.1.5 В кодекса за поведение следва ясно да бъдат установени различните отговорности и права за участие на различните партньори, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби.

4.1.6 За тази цел ЕИСК настоява и за договор за партньорство между всяка държава членка и нейните региони, както и с гражданското общество⁽⁹⁾.

4.1.7 ЕИСК подчертава необходимостта от създаване на широко партньорство, което следва да представлява широк спектър от различни интереси. Следва да бъдат установени ясни способности за определяне на отговорностите и функциите на различните партньори.

4.1.8 ЕИСК изразява съжаление, че в Регламента за общоприложимите разпоредби не се предвижда европейски механизъм на партньорство с европейските партньори, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби; поради това ЕИСК призовава за включването на подобен механизъм в предложения регламент.

4.1.9 ЕИСК приветства предложението на ЕК да укрепи инициативите, развивани от Общността, въз основа на опита с подхода LEADER. ЕИСК призовава настоятелно съответните заинтересовани страни от гражданското общество да бъдат представени в местните групи за действие по програмата „LEADER“.

4.2 Мониторингови комитети

4.2.1 ЕИСК подкрепя категорично предоставянето на право на глас за партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в мониторинговите комитети съгласно член 42 от Регламента за общоприложимите разпоредби и отново подчертава значението на осигуряването на равни права за всички партньори в тях. ЕИСК настоява всички страни по механизмите за мониторинг да бъдат равнопоставени и призовава за включването на конкретни насоки в ОСП като въпроси, които не търпят отлагане.

4.2.2 ЕИСК отново изтъква колко е важно наличието на надеждна оценка и анализ на използването на фондовете и подчертава, че това е ключов аспект за разбирането на различното въздействие на фондовете в различния контекст на европейските региони.

4.3 Техническа помощ

4.3.1 ЕИСК призовава към засилване на капацитета на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в член 51 от Общия регламент. Включването на партньорите в този процес на подкрепа, проучвания, оценки, експертна подкрепа, заедно с другите действия, подкрепяни чрез техническа помощ, ще доведе до по-пълноценно участие и

капацитет за участие на всички партньори в СФ. Комитетът счита, че това следва да бъде предварително условие за участие.

4.3.2 ЕИСК изразява съжаление във връзка с предложението оперативните програми за техническа помощ да бъдат изключени от действията по отношение на околната среда, равните възможности и равенството между мъжете и жените. Това изключване следва да бъде заличено от член 87.

4.3.3 ЕИСК припомня, че Европейският социален фонд е по-напреднал в използването на техническа помощ за участие на партньорите, посочени в член 5, параграф 1. ЕИСК призовава към еднакво прилагане на принципа на партньорство във всички СФ.

4.4 Изграждане на капацитет

4.4.1 ЕИСК призовава за включване на определение за изграждане на капацитет в член 2. Определението следва да се разбира като повишаване на участието на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката, изпълнението и мониторинга на СФ на всички етапи, което включва, наред с другото, и обучение, участие в техническа помощ, включване на представителни организации на уязвимите групи, подкрепа при изпълнение на фондовете. То следва да бъде включено и в ОСП.

4.4.2 Изграждането на капацитет на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, следва да обхваща и достъп до фондовете, както е предвидено в член 87 от Регламента за общоприложимите разпоредби. ЕИСК изразява съжаление, че недискриминацията при достъпа до фондовете не е включена в член 7 от Регламента.

4.5 Недискриминация и достъп до фондовете

4.5.1 ЕИСК приветства включването на недискриминацията в настоящото предложение за Регламент за общоприложимите разпоредби. Той изразява обаче съжаление, че принципът за достъпност за хора с увреждания, включен в член 16 от настоящия Общ регламент, не е запазен в предложения бъдещ Общ регламент.

4.5.2 Кандидатите за подпомагане, бенефициерите и партньорите следва да имат права със задължително действие по отношение на властите в държавите членки, както и правото да се възползват от механизъм за подаване на жалби, за да представят възражения.

4.5.3 ЕИСК припомня, че достъпът до фондовете ще изисква усилия за изграждане на капацитет на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, както и широко използване на механизмите за глобални субсидии. ЕИСК подчертава отново, че обучение, координирано от ЕК, може да улесни значително този достъп.

4.6 Подкрепа за социалната икономика

4.6.1 ЕИСК приветства предложените разпоредби относно участниците в социалната икономика и препоръчва изясняване на тяхното участие в целите на СФ. Те не следва да ограничават участниците в социалната икономика до програми за социално приобщаване, а да включват и други приоритети, важни за всички фондове, като насърчаване на заетостта, борба с

⁽⁹⁾ Становището на ЕИСК относно „Петия доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68, параграфи 2.1.6, 6.1 и 6.2.

бедността, повишаване на образователното равнище, създаване на предприятия, предприемачество, конкурентоспособност и подкрепа за стопанската дейност, местно развитие, научни изследвания, развойна дейност и иновации, обучение и образование.

4.7 Обединяване на фондове – финансов инженеринг

4.7.1 ЕИСК приветства възможността за обединяване на фондове с оглед на постигането на по-добри резултати при изпълнението на фондовете.

4.7.2 ЕИСК счита, че СФ следва да имат „ефекта на лоста“; за да се насърчи този ефект на местно равнище, ЕИСК препоръчва подходящ дял от фондовете да бъде запазен за смесени фондове, за да могат да се мобилизират местните ендегенни ресурси за създаване на различни дълготрайни възможности за финансиране, които също гарантират устойчивостта на намесата на ЕС.

4.7.3 ЕИСК е категорично убеден, че ограниченото налично финансиране следва да бъде използвано по възможно най-добрия начин с помощта на финансов инженеринг и че следва да се търси максимално въздействие от всяко евро, предоставено за финансиране на сближаването. В по-голяма степен следва да се използват облигации за проекти, свързани със стратегията „Европа 2020“; ЕИСК предлага внимателно да се проучи възможността за използване на разпределени бъдещи СФ, както и неизразходваните средства за програмния период 2007-2013 г., като буфер-гаранция за получаване на възстановими заеми от ЕИБ, които да бъдат предоставяни на МСП и за стопанска дейност, с цел да се даде тласък на европейската икономика в настоящия момент. В това отношение следва да се разгледа също и възможността за използване на револвиращ кредит и микрокредити.

4.8 Целево заделяне

4.8.1 ЕИСК категорично подкрепя предложението най-малко 20 % от общите национални бюджетни кредити на ЕСФ да бъдат предназначени за социално приобщаване и борба с бедността. ЕИСК се противопоставя на понижаването на тази цел. С оглед на настоящата икономическа криза е необходимо социална Европа да остане видима за своите граждани. Поспециално социалните предприятия играят основна роля за постигането на тези цели и имат значителен принос за приобщаването на особено засегнатите групи в обществото и пазара на труда.

4.8.2 Комитетът предлага да се запази настоящата практика на финансиране на транспортните проекти чрез отделен бюджетен ред. Предложеното от ЕК целево отделяне на средства във фондовете за сближаване би означавало да се намалят наличните средства за сближаване.

4.9 Ставки на съфинансиране

4.9.1 Правилата за съфинансиране следва да се променят според обстоятелствата⁽¹⁰⁾. Следва да се взема предвид капацитетът за усвояване на различните бенефициери.

4.9.2 ЕИСК подкрепя повишаването на ставките на съфинансиране до максимално ниво от 95 % за държави членки,

изпитващи финансови затруднения⁽¹¹⁾, както вече беше предложено от Комисията през 2011 г. и запазено в Регламента за общоприложимите разпоредби. ЕИСК счита, че съфинансирането следва също да се предлага като възможност за местни органи, които нямат достъп до заеми, тъй като не разполагат със собствен автономен бюджет и поради това не могат да предложат собствено финансово участие.

4.9.3 ЕИСК подкрепя идеята проектите, насочени към потребностите на уязвимите групи и на групите, застрашени от социално изключване, да имат по-високи ставки на съфинансиране. Като се има предвид нарастващият риск от съкращения на бюджетните разходи за национални социални политики, произтичащ от строгите ограничителни мерки, тази ставка трябва да достигне 100 % за държави членки, най-силно засегнати от икономическата криза.

4.10 Повишаване на осведомеността

4.10.1 ЕИСК подчертава необходимостта от включване на стратегии за повишаване на осведомеността по отношение на изискванията на Регламента за общоприложимите разпоредби и смисъла на основните принципи и установените механизми.

4.10.2 Техническата помощ и другите инструменти следва да бъдат използвани, за да се гарантира, че всички участници в процеса (особено партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби) – от управляващите органи до изпълнителите на проекта – са достатъчно осведомени за основните елементи, заложи в настоящия регламент.

4.11 Социални жилища

4.11.1 ЕИСК припомня значението на включването на социалните жилища в Регламента за общоприложимите разпоредби и че ще бъде полезно тази област да получи по-ясно определение в приложената към регламента ОСР.

4.12 Макрорегионалните политики — градоустройствена политика

4.12.1 ЕИСК подкрепя подхода за повишаване на ролята на макрорегионалните стратегии за сътрудничество в рамките на политиката на сближаване. Сътрудничеството между макрорегионите има висок потенциал за осигуряване на по-висока рентабилност на средствата, вложени в тези региони.

4.12.2 ЕИСК подкрепя напълно по-високата степен на отзивчивост към потребностите на градските райони: действително, 5 % от финансирането по ЕФРР е заделено за градоустройствено развитие и за създаване на градоустройствена платформа⁽¹²⁾.

4.12.3 Градоустройствените политики следва да поставят акцент върху по-добра и устойчива околна среда, осигурявайки по-добра мобилност за всички граждани, приветлива за гражданите околна среда, както и щадящи околната среда градоустройствени политики, особено за възрастните хора, хората с намалена подвижност и хората с увреждания.

4.12.4 ЕИСК подчертава значението на научноизследователската и развойна дейност, осъществявана от ЕСПОН в областта на европейското териториално развитие.

⁽¹¹⁾ Становищата на ЕИСК: ОВ С 24, 28.1.2012 г. от 2012/C/24/17 до 2012/C/24/19.

⁽¹²⁾ В съответствие с предходни становища като „Метрополните области и градовете региони в стратегията Европа 2020“, ОВ 376/02, 22.12.2011 г., стр. 7 и „Роля и приоритети на политиката на сближаване в стратегията Европа 2020“, ОВ С 248/01, 25.8.2011, стр. 1.

⁽¹⁰⁾ Становището на ЕИСК относно „Петия доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68, параграфи 2.2.1 и 6.10.

4.13 Показатели

4.13.1 ЕИСК приветства усилието за създаване на регламент, ориентиран в по-голяма степен към постигането на резултати. Подобен регламент изисква надеждни показатели.

4.13.2 ЕИСК е категорично убеден, че показателите, основаващи се единствено на макроикономически показатели като БВП, са очевидно недостатъчни за определяне степента на сближаване. В политиката на сближаване следва да бъдат използвани други показатели (¹³). Всяко използване на показатели от този тип следва да бъде преразгледано в средата на програмния период.

4.13.3 ЕИСК препоръчва Комисията да обърне дължимото внимание на показателите за изпълнение, които се определят на местно и общностно равнище, и да подобри използването на качествени показатели, в допълнение на количествените, а именно да подобри оценката на местната социална добавена стойност, създавана от програмите и операциите.

4.13.4 Показателите следва да оценяват дълготрайното въздействие. Те не трябва да се основават единствено на подход, отчитащ разходи/ползи, а трябва да вземат под внимание и други съображения. Важно е всички участници в политиката на сближаване да бъдат обучени по отношение на прилагането на нови показатели.

4.14 Географски обхват (член 89)

4.14.1 ЕИСК настоява действията по отношение на социалното приобщаване, образованието и заетостта чрез СФ да включват всички уязвими групи, като жените, имигрантите и хората с увреждания, и да бъдат организирани и изпълнени независимо от географския обхват.

4.15 Стратегически напредък

4.15.1 ЕИСК припомня, че докладите за напредъка следва да включват оценка на напредъка в действията за приобщаване на уязвими групи в региони, засегнати от действията.

4.15.2 ЕИСК счита, че член 49 и член 101 от предложението Регламент за общоприложимите разпоредби следва да включват също оценка на хоризонталните приоритети, наред с тематичните приоритети.

4.15.3 Функциите на управляващия орган, определени в член 114, следва да включват предоставяне на информация, разделена според групите, застрашени от социално изключване.

4.16 Съвместни планове за действие (СПД)

4.16.1 ЕИСК счита, че в СПД следва ясно да се установи участието на всички партньори, посочени в член 5, параграф 1.

4.16.2 СПД следва също да включват партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, като потенциални бенефициери на този тип действия.

5. Транснационално сътрудничество

5.1 ЕИСК подчертава необходимостта от по-нататъшна подкрепа за оперативните програми, насърчаващи транснационалното сътрудничество във всички фондове, като средство да се засили ролята на ЕК за улесняване на обмяната на опит и координиране на изпълнението на съответните инициативи.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Вж. коефициент на Джини, споменат в становището относно „Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“, ОВ С 120/17, 16.5.2008 г., стр. 73, и становището относно „Летия доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68. Становище на ЕИСК относно „Отвѣд БВП – включване на гражданското общество в процеса на избор на допълнителни показатели“, (още не е публикувано в ОВ), параграф 1.5.1: „В този смисъл е абсолютно необходимо понятието за икономически растеж да се замени с това за напредък, чрез насърчаване на дебат относно самото значение на напредъка, с който, освен да се предефинира понятието за развитие, да се въведат и елементи на политическа отговорност. Този нов подход изисква набелязване на различните измерения, характеризиращи напредъка чрез: i) разширяването на обхвата на националните сметки до социалните и екологичните явления, ii) използването на съставни показатели, iii) разработване на ключови показатели“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1084/2006“

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)

(2012/С 191/07)

Докладчик: г-н CEDRONE

На 25 октомври 2011 г. Европейският парламент и 27 октомври 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 177 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1084/2006“

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 180 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК напълно подкрепя подхода на Комисията към новото предложение за регламент относно Кохезионния фонд (КФ), по-специално подкрепя усилията за хармонизиране на процедурите, свързани с различните фондове и тези, предвидени в основния регламент, независимо че установява различни критични точки (посочени по-горе), които следва да бъдат разгледани по-задълбочено и да бъдат подобрени, особено с оглед на периода, който ЕС преживява заради финансовата криза и държавния дълг.

1.2 Все пак отчита като положително това, че фондът може да се използва за насърчаване на производството и разпространението на възобновяеми енергийни източници, за насърчаване на енергийната ефективност, за опазване на околната среда и за насърчаване на адаптирането към изменението на климата, възстановяване на биологичното разнообразие и обновяване на градската среда. Всичко това може да въздейства положително върху други сектори, например върху туризма. Всички тези елементи насърчават устойчивото развитие.

1.3 ЕИСК счита за важно, че в този период на криза Комисията се ориентира към намаляване на мерките за намеса чрез концентрация на тематичните области, което е важен начин за намаляване на разхишенията, съсредоточаване на ресурсите върху конкретни дейности и увеличаване на мултиплициращия ефект и ефекта на лоста за подпомагане на растежа и заетостта.

1.4 ЕИСК подкрепя предложението за финансиране на проекта „Механизъм за свързване на Европа“, но като се избягва възможността той да се превърне в специален самостоятелен фонд, тъй като това би могло да доведе до дублирания, което не е необходимо.

1.5 ЕИСК изразява особената си загриженост и значителни резерви към актуалните предложения относно принципа на обвързаност с условия (особено макроикономически), който не може да бъде прилаган като санкция, под формата на наказателен инструмент, а като отговорност и като „награда“, като по този начин се избягва подкопаването и застрашаването на целта за „сближаване“.

1.6 ЕИСК счита, че е изключително важно да бъде подобрена координацията на различните видове фондове и координацията като цяло между политиката на сближаване и останалите икономически политики на ЕС, включително ОСП, в укрепената рамка на обща бюджетна политика. Това би създавало мултиплициращ ефект и би повишило ефикасността на инвестициите. По възможност би трябвало да се постигне засилено сътрудничество в областта на икономическата политика, включително и политиката на сближаване, за едно „общо икономическо управление“, поне в еврозоната, за което ЕИСК многократно отправил призив и за което срещата на високо равнище през декември 2011 г. за съжаление не взе решение.

1.7 Също така е от съществено значение да се подобри „институционалното партньорство“ между Комисията, държавите членки и регионите, което в момента е небалансирано и в което Комисията трябва отново „да придобие“ подпомагача и напътстваща роля. Партньорството, което във всички си етапи е съпътствано и от това, дефинирано в член 5, параграф 1 от предложението за регламент, установяващ общите разпоредби, все още често има консултативна или информативна роля, определяща кодекса за поведение за целия ЕС и параметрите за оценка на допълнителните предимства на партньорството.

1.8 Сред най-важните приоритети на ЕИСК се нарежда въпросът за опростяването нагоре и надолу по веригата, както на Кохезионния фонд, така и на всички останали структурни

фондове, особено що се отнася до намаляването на административната тежест чрез предоставяне на възможност за фиксирана ставка за някои видове проекти. Разбира се, би трябвало да бъде приложен принципът за еднократност.

1.9 За най-силно засегнатите от кризата държави членки политиката на сближаване представлява един от най-важните инструменти, с които разполагат, за да намалят социалните, икономическите и териториалните неравенства, както и за да дадат нов тласък на растежа и да гарантират неговата устойчивост.

1.10 **Съфинансиране:** Необходимо е да се направи по-точна оценка и да се преразгледат критериите за съфинансиране, които трябва да бъдат свързани с реалните условия на бюджета на териториалните власти, с цел да се избегне това най-слабите да нямат достъп до никакво финансиране.

1.11 ЕИСК смята, че предвид сегашната ситуация, свързана с реформите и реструктурирането на дълга, породена от политиката на „два етапа“ (първо „дисциплината“ като заплаха, после растеж), не предоставя възможности за инвестиционна политика и политика на растеж. Освен това смята, че би трябвало растежът и дисциплината да вървят ръка за ръка. Затова би било уместно политиката на сближаване да бъде насочена в тази посока, подкрепяйки например онези предприятия, които имат по-голяма технологична основа и силно отражение върху заетостта на младите хора.

1.12 ЕИСК счита, че действащите икономическите политики в ЕС (бюджетна дисциплина, финансови ограничения на държавите, ограничения в бюджета на ЕС, фискален пакт, ограничения на ЕЦБ, ...) водят до процес на рещесия с неподвижими последици, когато всъщност е необходимо точно обратното, т.е. растежът и заетостта трябва да бъдат най-малкото едновременно, ако не и предварително подкрепени, с едно по-смело и решително предложение. В това отношение може да се окаже важен приносът именно на структурните фондове (и, отчасти, временно, на тези на ОСП), както макар и ограничено, беше посочено на срещата на високо равнище на 30 януари 2012 г.

1.12.1 Следователно е необходимо да се лансира „Европейски план за растеж“ (New Deal) ⁽¹⁾, с големи целенасочени проекти, включващи няколко ключови области, които да могат отново да задвижат икономиката на ЕС в сравнително кратък срок. Този план би трябвало да се разглежда като допълващ стратегията „Европа 2020“, която е насочена по-скоро към постигане на резултати в средносрочна перспектива. Планът може да бъде:

— финансиран посредством незабавното използване на остатъчните фондове от 2007-2013 г., към които при първа възможност да се добави част от предвидените за периода 2014-2020 г. фондове, за ограничен период;

— осъществен посредством незабавно изпълними проекти, с помощта на ускорена процедура, основаваща се на принципа на субсидиарност или на радикална „временна“ промяна на настоящите регламенти, които да позволят бързото им прилагане;

— подкрепен и подсилен с помощта на интервенция от ЕИБ, чрез издаване на облигации (член 87 от новия регламент). Това би създавало мултиплициращ ефект върху инвестициите, защото би привлякло външни капитали и би оказало положително влияние върху държавния дълг и еврото, като ги укрепи.

1.12.2 Този план за растеж би трябвало да бъде приложен при същите критерии поне през първите три години на следващия програмен период.

2. Увод

2.1 ЕИСК многократно в своите предишни становища отчита принципите и значението на политиката на икономическо и социално сближаване и на солидарност, така както е записано в Договора и неколккратно е изтъквано и в документите на Комисията.

2.1.1 Тези принципи никога не е били толкова актуални, колкото днес, и може би никога не са се изправяли пред такива рискове, каквито са сегашните; дори и при провеждането на политиката на разширяване, когато старите държави членки на ЕС се страхуваха да не загубят средства по фондовете, а новите членки се притесняваха дали средствата ще са достатъчни, за да удовлетворят изискванията за сближаването.

2.2 Независимо от това е положително усилието от страна на Комисията да вземе под внимание различните параметри, съпътстващи промяната на регламентите, като предложението относно бъдещия бюджет на ЕС, стратегията „Европа 2020“ и кризата на държавния дълг, след финансовата криза, която подлага на сурово изпитание оцеляването на вътрешния пазар и следователно, на самия Съюз.

3. Новата политика на сближаване: същност, въпроси, наблюдения и стратегически положения

3.1 Както е известно, през юни 2011 г. Комисията прие пакет от предложения относно многогодишната финансова рамка, които ще бъдат основата за бъдещото финансиране на ЕС в периода от 2014 до 2020 г.: рамка за подкрепа на първо място на стратегията „Европа 2020“, която би трябвало да предвижда допълнително финансиране към бюджета, евентуално и посредством ЕИБ (облигации за финансиране на проекти (project-bonds) и/или еврооблигации).

3.2 В допълнение трябва да се има предвид, че при настоящата икономическа криза много държави членки са принудени да предприемат драконовски оздравителни мерки и да спрат публичните и частните инвестиции в инфраструктурата, което сериозно ще се отрази върху растежа и заетостта. Освен това в крайна сметка при планирането държавите членки отдават приоритет на „националните проекти“, вместо на трансграничните проекти от европейско значение.

3.3 Следователно контекстът на обсъждането на новите разпоредби за политиката на сближаване е много особен и изключителен и към него трябва да се подходи като такъв. Например, трябва да се прецени дали политиката на сближаване да бъде запазена толкова разпокъсана и дали е достатъчно и подходящо да се постави въпросът за обвързването с условия, за да се подобри сближаването и да се подпомагат държавите членки в криза.

⁽¹⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Растеж и държавен дълг в ЕС – две новаторски предложения“; ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 10.

3.4 Предвид изключително затрудненото положение, в което днес се намира Съюзът, с малко ресурси, предназначени за растежа, може би е по-добре да се избегне прибягването до регламенти и контрол, чийто брой би трябвало да бъде намален наполовина, за да се позволи завършването на текущите проекти. Посредством нов извънреден европейски план за растеж, „европейски New Deal“⁽²⁾, могат да се оценят и да се рационализират ресурсите.

3.5 В случай че не се извършат радикални промени в сегашната стратегия на ЕС, за които срещата на високо равнище на 8 и 9 декември 2011 г. не взе решение, политиката на сближаване също ще бъде подложена на дълбоки промени; най-тревожното обаче е, че тя вече няма да бъде в състояние да изпълнява основната си функция, т.е. да намалява икономическите и социалните неравенства между зоните и регионите на ЕС, които дори се очаква да се увеличат поради последиците от рецесията, предизвикани от политиките на ограничаване на държавните дефицити. Следователно ЕС се нуждае от радикална промяна и от единно „икономическо правителство“.

3.6 Относно методологията, препоръчана от Комисията в нейното предложение за изменение на регламентите относно управлението на политиката на сближаване за периода 2014–2020 г. и по-специално по отношение на общите разпоредби, уреждащи всички фондове на ОСП, основните забележки на ЕИСК са относно:

3.6.1 **Определянето на общата стратегическа рамка (ОСР):** ЕИСК очаква разглеждането на новото предложение за ОСР, което ще бъде представено от Комисията през 2012 г. Все пак остава да бъде определен, включително и въз основа на представените от Европейския съвет на 7 декември миналата година⁽³⁾ съображения в областта на политиката на сближаване, начинът, по който Комисията възнамерява да свърже „общите и специфичните цели на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, с ключови действия за ЕФРР, КФ, ЕСФ, ЕЗФРСР и ЕФМДР“.

3.6.1.1 В предишните становищата на ЕИСК беше отбелязана необходимостта политиката на сближаване, въпреки своята задължителна съгласуваност с целите на стратегията „Европа 2020“, да запази непроменен характера си на политика, насочена към укрепване на социалното, икономическото и териториалното сближаване в държавите – членки на ЕС.

3.6.1.2 Съчетаването на тези цели е съществен фактор за успеха на стратегията „Европа 2020“; „как“ обаче да се осигури това функционално, координирано и финансово устойчиво съчетаване на стратегиите, определени в ОСП и програмите за реформи на национално ниво, все още не е решено от Комисията.

3.6.2 **Договорът за партньорство (ДП):** ЕИСК подкрепя мнението, изразено от Европейския парламент и от Комитета на регионите, според което договърът трябва първо да бъде

разискван между държавите членки и регионите, а след това държавите да го обсъдят с Комисията.

3.6.2.1 В сферата на преговорите, които ще бъдат открити с държавите членки, ЕИСК подчертава значението на подхода на многостепенното управление, предложен от Комисията, но същевременно изисква по-добро определяне на институционалните участници (на национално и местно равнище), призвани да определят и подпишат с Комисията договорите за партньорство и широко участие на представители на гражданското общество при изготвянето на тези документи.

3.6.3 **Тематичната концентрация:** ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за намаляване на броя на мерките, финансирани от политиката на сближаване, чрез съсредоточаване на финансовите ресурси върху стратегически проекти, считани за важни за устойчивостта на сближаването и на процесите на икономическо развитие, които да се разработят в по-малко развитите региони, регионите в преход и по-развитите региони.

3.6.3.1 Независимо че решението ще се взема съвместно с Комисията след внимателна оценка на съгласуваността на тези предложения със стратегията „Европа 2020“, възможността за независим избор на тематичните области, в които да се инвестира в следващия седемгодишен програмен период, трябва да бъде предоставена на държавите членки.

3.7 **Обвързаността с условия:** Като признава, че това е една от темите, по които несъгласието на европейските институции (Парламента, Съвета, Комитета на регионите, и др.) е най-голямо спрямо предложението, направено от Комисията, ЕИСК счита, че смисълът и начинът на прилагане на принципа на обвързване с условия не са представени достатъчно ясно. Има обаче и някои предложения, свързани с предварителните условия, които могат да се определят като подходящи и към тях трябва да бъде добавена обвързаността със социални условия, но ЕИСК не изразява съгласие с обвързването с макроикономически условия, така, както е формулирано.

3.7.1 Без да се засяга необходимостта на Комисията да бъде гарантирано, че използването на ресурсите на структурните фондове ще става в съответствие с принципите, целите и сроковете, определени чрез регламентите на Общността, ЕИСК счита, че Комисията трябва да преразгледа предложението си, имайки предвид следните съображения:

— обвързаността с условия е инструмент, който трябва да бъде проектиран и изграждан методически, за да помага на държавите членки да използват ресурсите по начина, предвиден от Комисията, а не да се използва като инструмент за „наказание“ на държавите членки;

— що се отнася до принципите на обвързаност с предварителни условия (макроикономически), вниманието следва да се насочва най-вече върху мерките, които биха могли да насърчат държавите членки да харчат по-добре (по отношение на ефективността и ефикасността) и по-бързо средствата, предоставени на най-различаващите се региони, спрямо средното за ЕС;

⁽²⁾ Пак там.

⁽³⁾ COM (2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

— Комисията трябва да отдели по-голямо внимание преди всичко на етапа на подготовка на програмите, т.е. на етапа на стратегическо планиране, в който се определят приоритетите и отговорностите на националните институции и регионалните власти, в преследването на целите на териториалното развитие. Комисията би трябвало да играе ролята си по-активно, за да може да помогне на държавите и на регионите в използването на фондовете;

— трябва да бъде обърнато същото внимание на етапа на оценка на предварителните условия, в които държавите членки трябва да установят съществуването на изискванията, необходими за гарантиране спазването на принципите на пропорционалност и на субсидиарност при прилагането на политиката на сближаване. И в този случай ЕИСК възнамерява отново да потвърди прилагането на принципа за обвързаност с условия като средство за насърчаване на държавите членки да гарантират правилното прилагане на регламентите, отнасящи се до структурните фондове. Само в изключителни случаи и при явно и многократно изявено желанието на държавата членка за забавяне на реформите, изискани от Комисията, е възможно да бъдат приложени наказателни политики.

3.7.2 По отношение на обвързаността с макроикономически условия ЕИСК споделя опасенията, изразени от ЕП и от няколко държави членки, относно възможността регионите и бенефициерите по програмите на Общността да могат да бъдат наказвани заради неработещи/неефективни централни правителствени политики за намаляване на държавния дълг. Трябва да се намерят алтернативни решения, за да се избегне приписването на отговорност за националните бюджетни политики на регионалните институции и операторите, които не могат да оказват влияние върху тези решения. За тази цел би било подходящо да има по-голяма координация между и в рамките на държавите членки.

3.8 Следователно освен обвързаността с условия политиката на сближаване има нужда да разгледа някои основни въпроси, които засягат всички фондове. Това са по-конкретно:

- координирането и взаимното допълване на фондовете и координацията между тези фондове и другите европейски икономически политики;
- институционалната координация на политиките на сближаване, включително посредством засилено сътрудничество;
- радикалното опростяване на процедурите и на регламентите нагоре и надолу по веригата, които към днешна дата са усложнени;
- реално и решително социално-икономическо партньорство (освен институционалното такова);
- модулацията на съфинансирането според условията на местните и регионалните власти;
- възобновяването на ролята на Комисията и приоритетизирането на проектите с европейска или макрорегионална значимост;

— резервът за изпълнение („насърчителен“) може да доведе до допълнителни административни тежести и да забави вливането на ресурси в проекти от съществено значение в областта на сближаването;

— приложимостта на данъка върху добавената стойност.

4. Основни цели на Кохезионния фонд

4.1 Кохезионният фонд, създаден през 1993 г., е предназначен за държави членки на ЕС с брутен вътрешен продукт на глава от населението под 90 % от средния европейски БВП и главно за транспортна инфраструктура, околна среда, енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници. Затова инвестициите се влагат в изграждане на транспортни и енергийни трансевропейски мрежи и за подкрепа на енергийната ефективност, използване на възобновяеми енергийни източници и подобряване на обществения транспорт.

4.2 Той представлява около 18 % от всички разходи за политиката на сближаване и спомага за нейното реализиране, както е предвидено в Договора. Трябва да се отбележи обаче, че резултатите надхвърлят предвиденото, тъй като Кохезионният фонд представлява добавена стойност по отношение на инвестициите, като насърчава растежа и заетостта в регионите, където се намесва, въпреки че се наблюдаваха много ефекти на разхишения, породени от прекомерното количество на финансирани проекти (1 192 за периода 2000-2006 г.).

4.3 Новият регламент не съдържа много промени: в член 2 се уточнява само сферата на намеса на фонда, в два списъка: един положителен и един отрицателен, като, колкото и да е странно, се посочва това, което не може да се извърши, като например извеждането от експлоатация на атомни електроцентрали или мерки във връзка с жилищното строителство; в член 3 се посочват инвестиционните приоритети: четири сфери на намеса, описани подробно, но без уточнение дали се извършват само с насочваща цел или са предписания, независимо че указанията от този тип правят фондовете по-гъвкави и по-лесни за ползване; в член 4 и съответстващото му приложение са описани показателите.

4.4 За най-силно засегнатите от кризата държави членки политиката на сближаване представлява един от най-важните инструменти, с които разполагат, за да намалят социалните, икономическите и териториалните неравенства, както и за да дадат нов тласък на растежа и да гарантират неговата устойчивост.

5. Новото предложение за Регламент: наблюдения

5.1 Нашите наблюдения, освен посочените в параграф 3.3, касаят основно критериите за подбора на проекти, ресурсите, отпускани за фонда „Механизъм за свързване на Европа“ за финансиране на основните транспортни мрежи, и показателите.

5.2 По отношение на подбора на проекти за финансиране, без да се засяга тяхната съгласуваност и съответствие с насоките, приети от Европейския парламент и от Съвета в тази област (трансевропейските транспортни мрежи, екологични проекти и енергийни проекти), ЕИСК счита, че Комисията трябва да посочи

както специфичните видове дейности, финансирани със средства от КФ, така и критериите, които помагат на страните получателки да изберат проектите, които считат за най-подходящи за постигане на целите на КФ, които при всички случаи са твърде много (единадесет)!

5.3 ЕИСК по-специално счита, че ресурсите, използвани от КФ в по-ранните етапи на планиране на средствата, са били разпределени между твърде много проекти, намалявайки по този начин цялостното положително отражение върху укрепването на транспортната инфраструктура. Би било целесъобразно да се отчита специфичното положение на държавите членки, за да се извърши един по-внимателен и по-фокусиран подбор на по-големи по размер и влияние проекти, както в транспортния сектор, така и в този на енергетиката и на околната среда. Това би могло да допринесе по-ефективно за намаляването на различията в инфраструктурата, които все още съществуват между регионите на Съюза.

5.4 По отношение на отпуснатите на фонда „Механизъм за свързване на Европа“ (*Connecting Europe Facility*) средства за финансиране на проекти в областта на транспорта, енергетиката и комуникациите на обща стойност 50 млрд. евро, от които 10 са предоставени от Кохезионния фонд, който вече преследва тези цели (принцип на пропорционалност), ЕИСК смята, че това решение трябва да бъде разглеждано по-задълбочено, тъй като не се ясни мотивите, които са накарали Комисията:

— да създаде допълнителен фонд, управляван централно от една изпълнителна агенция, която задължително трябва да координира действията си с останалите стратегически програми

от сектора, както европейски, така и национални, както и с общата стратегическа рамка на политиката на сближаване и с договорите за партньорство с държавите членки. Това представлява припокриване на дейности и умения, което не е необходимо.

— да отпусна на този фонд значителни ресурси, макар и скромни на фона на изчислените от самата Комисия, които са необходими, за да се удовлетворят бъдещите нужди за превоз на товари и пътници (500 милиарда евро до 2020 г.), за енергетиката (1,5 трилиона евро в периода 2010–2030 г.) и за комуникации (250 милиарда евро), които ще бъдат извадени както от структурните фондове, така и от КФ, макар и в по-малък размер. Това би намалило наличните средства за транспортната и екологичната инфраструктура, създавайки ненужни усложнения. Въздействието на тези ресурси, предвид многото региони, които могат да имат достъп до тези финансови средства, не изглежда да има търсения от Комисията мултиплициращ ефект (нови проекти и ново финансиране включително от частни лица) и накрая ще свършат, разпръсквайки допълнително средствата по фондовете. За да се постигне очакваното въздействие, Комитетът се застъпва за привличане на средства от частния сектор с цел да се избегне разпръскване на средствата.

5.5 ЕИСК оценява положително въвеждането на показателите от страна на Комисията, независимо че смята, че те са генерализирани и недостатъчни; например нишо не се споменава за въздействието върху околната среда, представят се само количествени стойности („показатели“): същото важи и за отпадъците, и за построените пътища в километри, и др.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следното изменение беше отхвърлено на пленарната сесия, но получи поне една четвърт от подадените гласове:

Изменение 1 – внесено от г-жа Teder**Параграф 1.11 се изменя, както следва:**

- „ЕИСК счита, че ~~действащите икономическите политики в ЕС (бюджетна дисциплина, финансови ограничения на държавите, ограничения в бюджета на ЕС, фискален пакт, ограничения на ЕЦБ, ...)~~ водят до процес на рецесия с ~~непредвидими последици, когато осъщост е необходимо точно обратното, т.е. на първо място е необходимо~~ растежът и заетостта ~~трябва да бъдат стимулирани~~ ~~мажото едновременно, ако не и предварително подкрепени,~~ с едно по-стело и решително предложение. В това отношение може да се окаже важен приносът илпенно на структурните фондове (и, отчасти, временно, на тези на ОСП), както ~~макар и ограничено, беше посочено на срещата на високо равнище на 30 януари 2012 г.~~“

Изложение на мотивите

Не можем да се съгласим със схващането, че искането за коректно и съответстващо на правилата финансово управление в държавите членки би довело до икономическа рецесия. Комитетът не би трябвало да изразява в становището си отрицателно отношение към мерките, предприемани от държавите членки за оздравяване на техните бюджети.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 78

Гласове „против“: 98

Гласове „въздържал се“: 18.

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби по отношение на Европейския фонд за регионално развитие и целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006“

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)

(2012/C 191/08)

Докладчик: г-н BARÁTH

На 25 октомври 2011 г. Европейският парламент и на 27 октомври 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 178 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби по отношение на Европейския фонд за регионално развитие и целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006“

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 178 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и отчетени позиции в становището

1.1 Със законодателните предложения за политиката на сближаване за периода 2014-2020 г., които Комисията прие на 6 октомври 2011 г. („Пакет относно сближаването“), се въвеждат важни промени в начина на формулиране и изпълнение на политиката на сближаване. Основната цел на тази политика и на един от ключовите ѝ инструменти – Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), е инвестициите да се използват като средство за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Следователно инвестициите по ЕФРР трябва да носят ползи на всички граждани на ЕС.

1.2 Важно е обаче да не се изпускат от поглед правилата, съдържащи се в предложението регламент относно общоприложимите разпоредби за фондовете („Регламент за общоприложимите разпоредби“), някои от които се отнасят пряко до ЕФРР. Тези общи разпоредби имат важно въздействие по отношение на използването на финансирането по ЕФРР:

— концентриране на финансирането върху по-малко на брой приоритети;

— по-тясно обвързване на тези приоритети със стратегията „Европа 2020“;

— акцентирание върху резултатите;

— проследяване на постигнатия по договорените цели напредък;

— засилено използване на обвързаността с условия;

— и опростяване на изпълнението.

Но това се отнася и за по-специфични разпоредби, например тези, които насърчават използването на по-интегриран подход, или тези, които уреждат по по-конкретен начин използването на финансовите инструменти.

1.3 Освен това следва да се има предвид, че на 29 юни 2011 г. Европейската комисия представи предложение относно Многогодишната финансова рамка за периода 2014-2020 г., т.е. относно бюджета на Европейския съюз за предстоящия програмен период. ЕИСК представи също и редица становища във връзка със собствените ресурси на Съюза.

1.4 В становището си относно „Общи разпоредби за структурните фондове“ ⁽¹⁾ ЕИСК формулира редица ключови послания във връзка с „Пакета относно сближаването“ като цяло. Настоящото становище подкрепя напълно тези послания и се опира на тях, по-специално по отношение на ЕФРР.

1.4.1 Партньорство

1.4.1.1 ЕИСК е категорично убеден, че истинското партньорство, включващо всички партньори, определени в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката, изпълнението и последващата оценка на проектите, осъществявани в рамките на политиката на сближаване на ЕС, допринася пряко за техния успех; затова Комитетът приветства факта, че в член 5, параграф 1 от предложенията на Комисията се определят различни партньори, както и това, че партньорството ще се превърне в задължителна характеристика на политиката на сближаване на ЕС.

⁽¹⁾ Общи разпоредби за структурните фондове (докладчик: г-н Vardakastanis), Виж страница 30 от настоящия брой на Официален вестник.

1.4.1.2 ЕИСК отбелязва със задоволство, че прилагането на Договора от Лисабон може да бъде укрепено не само посредством засилване на европейската идентичност, но и чрез привличане на партньорите, определени в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, за участие в проектите – което допринася за повишаването на тяхната ефективност.

1.4.1.3 ЕИСК изразява дълбоко безпокойство във връзка със сигналите от Съвета за това, че някои държави членки изглежда ограничават принципа на партньорство. Комитетът призовава Комисията и Европейския парламент да спомогнат за обръщането на тази тенденция.

1.4.1.4 ЕИСК счита, че след като бъде приет, проектът на регламент ще бъде в съответствие с принципа на субсидиарност, тъй като задачите на ЕФРР са определени в Договора, а политиката се изпълнява в съответствие с принципа на споделеното управление и при зачитане на институционалните правомощия на държавите членки и регионите.

1.4.2 Обвързаност с условия

1.4.2.1 ЕИСК смята, че по-широкото използване на обвързаност с условия в политиката на сближаване на ЕС ще доведе до по-целенасочени, по-реални и устойчиви резултати. В много от своите анализи ЕИСК е разглеждал въпроси, свързани с „обвързаността с условия“ при изпълнението, която следва да върви ръка за ръка с повишаване на ефективността, подобряване на качеството и значително опростяване.

1.4.2.2 Предварителното обвързване с условия следва да бъде свързано с правилно прилагане на принципа на партньорство.

1.4.2.3 ЕИСК изразява несъгласие с формулираното понастоящем обвързване с макроикономическите условия, тъй като това означава да се изпращат погрешни сигнали и в крайна сметка да се санкционират регионите и гражданите, които не носят вина за макроикономическите крайности, до които се стига на национално равнище.

1.4.3 Опростяване

1.4.3.1 ЕИСК отбелязва положените от Комисията усилия за опростяване на процедурите в рамките на политиката на сближаване на ЕС и дейностите, свързани с нея. Но процедурите все още продължават да бъдат твърде сложни.

1.4.3.2 Поради прекомерно акцентирание върху одита и процедурите, както от страна на европейските, така и от страна на националните власти, се затруднява достъпът на МСП и НПО до финансиране от ЕС – прекалено много енергия се губи поради административни тежести. Категорично се отхвърля възлагането на допълнителни задължения извън предвидените в директивите („gold plating“) на всички равнища.

1.4.3.3 ЕИСК е напълно съгласен с полаганите усилия за координиране на стратегията „Европа 2020“ и политиката на сближаване на ЕС, както и за съсредоточаване върху ключови теми и наблюдаване върху резултатите.

1.4.3.4 Освен това ЕИСК изразява пълно съгласие с необходимостта от опростяване на свързаните с използването на структурните фондове финансови, административни и процедурни разпоредби, както и на разпоредбите за мониторинг.

1.4.4 Координация на политиките

1.4.4.1 ЕИСК приветства и предложенията на Комисията за тематична концентрация като средство за намаляване на разпокъсаността на усилията.

1.4.4.2 Въпреки това ЕИСК препоръчва да се прилага по-голяма гъвкавост по отношение на тематичната концентрация, най-вече за да се улесни прилагането на териториалния подход и по този начин да се повиши ефективността на политиката.

1.4.4.3 ЕИСК счита, че Общата стратегическа рамка (ОСР) е важен инструмент за координиране на мерките по структурните фондове. Комитетът изразява съжаление, че не може да даде становището си по ОСР в сегашната ѝ формулировка.

1.4.5 Финансиране, финансов инженеринг

1.4.5.1 ЕИСК е категорично убеден, че трябва да се търси максимално въздействие от всяко евро, вложено във финансиране на политиката на сближаване.

1.4.5.2 Резултатите от обществената консултация във връзка с Петия доклад за сближаването показват, че е налице общо съгласие с идеята за концентрация на финансирането. Според ЕИСК опасенията, изразени във връзка с някои въпроси, са основателни и изискват отговор преди влизането в сила на бъдещия общ регламент.

1.4.5.3 Необходимо е да се гарантира, че прекомерната концентрация, по-специално стриктното тълкуване на единайсетте тематични цели и минималния дял ресурси, предназначени за финансиране на някои приоритетни тематични цели (напр. енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници, научни изследвания и иновации, подкрепа за МСП), не възпрепятства подкрепата за проекти, насочени към развитието и породени от различията на местно и регионално равнище.

1.4.5.4 ЕИСК често е изтъквал, че стратегията „Европа 2020“ и политиката на сближаване взаимно се допълват. Но за координирането на политиката за стабилност (която изисква структурни реформи), политиката на сближаване (насочена към конвергенция) и стратегиите за растеж са необходими повече ресурси за Съюза.

1.4.5.5 Както се заявява в неотдавнашни становища на ЕИСК, за тази цел следва да се използват по-широко облигациите за проекти по стратегията „Европа 2020“.

1.4.5.6 Освен това ЕИСК предлага да се разгледа внимателно възможността за използване на ангажираните средства за бъдещата политика на сближаване, както и неизразходваните средства от настоящия програмен период, за да се даде тласък на европейския икономически растеж СЕГА!

2. Общи бележки и препоръки

2.1 ЕИСК оценява изключително подробната и трудна подготвителна работа, извършена от Европейската комисия по отношение на разпоредбите за прилагане на политиката на сближаване и стратегията „Европа 2020“ за периода 2014-2020 г.

2.2 В различни свои проучвания и становища ЕИСК отправи редица бележки по съдържанието на Четвъртия и Петия доклад за сближаването, във връзка с използването на структурните фондове през последното десетилетие, както и с тяхната ефективност и целесъобразност. Много от тези бележки бяха взети под внимание при разработването на политиката на сближаване за периода 2014-2020 г.

2.3 Предложенията на ЕК относно общоприложимите разпоредби, уреждащи използването на структурните фондове за периода 2014-2020 г., бяха публикувани в момент, когато позициите относно задълбочаващата се криза в Европа и причините за нея се различават значително.

2.4 ЕИСК смята, че историческите корени на настоящата икономическа и финансова криза в Европа налагат осъществяването на структурни реформи в институционалната, социалната и политическата система. ЕФРР може да играе решаваща роля за промяната към по-ефективни по отношение на разходите и по-устойчиви системи за социално осигуряване. Но за да се постигне промяна в тези системи, временно са необходими допълнителни финансови средства. ЕИСК констатира, че ограничените налични ресурси и прилагането на принципа на концентрация доведоха до по-малко акцентирание върху инвестиционните приоритети, насочени към структурни промени в инфраструктурата на системите за социално осигуряване. Комитетът посочва също, че без подобни инвестиции въздействието на политиката на сближаване върху тези системи остава ограничено.

2.5 Вследствие на кризата оскъдните публични и частни ресурси могат да доведат до затруднения при предоставянето на необходимото съфинансиране за мерки, които са от първостепенно значение за постигането на желаните промени. ЕИСК смята, че един гъвкав и отговорен подход по отношение на дяловете за съфинансиране и клаузите за обвързаност с условия би увеличил шансовете за постигане на трайно въздействие на финансираните от фондовете мерки.

2.6 Стратегията „Европа 2020“ и основаващият се на нея проект на регламент за ЕФРР отразяват икономически подход, който съответства на способностите и нуждите на развитите икономики, характеризиращи се с бавен растеж и притежаващи значителен капацитет в областта на научноизследователската и развойната дейност. Няма никакво съмнение, че в развитите страни научните изследвания, развойната дейност и иновациите играят важна роля за икономическия растеж. Въпреки че не влиза в противоречие с политиката на сближаване като такава, конкурентоспособността ѝ придава по-малко значение.

2.7 Политиката на сближаване е главният инвестиционен инструмент за предоставяне на подкрепа на ключовите за Съюза приоритети, залегнали в стратегията „Европа 2020“. Тя постига това, като се съсредоточава върху държавите и регионите, в които нуждите са най-големи. Като цяло ЕИСК изразява съгласие с този подход, но същевременно посочва някои елементи от предложението за регламент, които могат да възпрепятстват постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

2.7.1 ЕФРР може да окаже значително въздействие за постигането както на целите на сближаването, така и на общоевропейските цели в областта на конкурентоспособността. Като се

има предвид фактът, че равнището на ресурсите не може да бъде повишено значително, ЕИСК смята, че определянето на по-ясни цели и гарантирането на по-точното им обвързване с предложените инвестиционни приоритети предлагат допълнителен потенциал. Тъй като териториалният подход е подходящ за определянето на по-ясни цели, позицията на ЕИСК е, че трябва да се акцентира в по-голяма степен върху общоевропейските стратегии, изготвени на териториален принцип, като например съществуващите или бъдещите макрорегионални стратегии, в които са залегнали цели за конкретни региони.

2.7.2 Обвързването с макроикономически условия може да забави икономическия растеж и по този начин да намали броя на наличните инструменти, като евентуално доведе до оттегляне на помощта и преразпределянето ѝ в полза на по-развити региони. Има вероятност да възникне голям конфликт между стремежа за постигане на конкурентоспособност, от една страна, и политиката на сближаване, от друга. Обвързването с предварителни тематични и институционални условия, описани в Приложение IV на Регламента за общоприложимите разпоредби, може обаче да подобри ефективността на ЕФРР.

2.7.3 В някои по-слабо развити държави членки или региони 50 %-овия дял финансиране по ЕФРР, заделен за конкретни цели, може да доведе до загуба на ефективност. Това въздействие може да се дължи на факта, че „задължителните“ цели за инвестиране може би не са най-добрият начин за постигане на оптимално развитие на въпросния регион или държава членка. В такива случаи намалява ефективността на използването на ресурсите. Съществува дори риск от проблеми с усвояването, а същевременно не може да бъде постигната критичната маса, необходима за ефективно справяне с истинските пречки пред развитието. Освен това мерки, които не отговарят на истинските проблеми, свързани с развитието, могат да породят нарастваща липса на доверие от страна на обществеността. Всички тези аспекти подчертават, че конкретните цели на развитието и потребностите на регионите трябва да се управляват гъвкаво в контекста на инвестиционните приоритети на ЕФРР.

3. Специфични бележки и препоръки

3.1 Териториални особености (градско развитие, най-отдалечени региони)

3.1.1 ЕИСК приветства факта, че се отделя допълнително внимание на конкретни проблеми, свързани с устойчивото градско развитие и най-отдалечените региони.

3.1.2 ЕИСК приветства изричното задължение да се използва интегриран подход в областта на градското развитие. Въпреки това Комитетът смята, че договорът за партньорство трябва да съдържа само примерен списък на градовете, които следва да се ползват от помощ, и годишното разпределение на ресурсите за тази цел, за да позволи на всяка държава да управлява проектите по по-гъвкав начин, което може да има и положително въздействие върху резултатите в градовете бенефициери.

3.1.3 Що се отнася до управлението на интегрираните действия, ЕИСК набляга на факта, че при тези комплексни мерки съществува риск от прилагане на прекалено бюрократични и лишени от гъвкавост процедури за подбор и администриране на проектите. Това може да намали способността на държавите членки и на бенефициерите да се възползват

пълноценно от тези възможности. Затова ЕИСК препоръчва Европейската комисия да гарантира, че държавите членки са способни да осъществят тези интегрирани действия и са възможно най-малко обременени с бюрокрация.

3.1.4 Във връзка с устойчивото градско развитие ЕИСК подкрепя създаването на европейска платформа за градско развитие. Комитетът не смята, че решението кои градове да участват в платформата е необходимо да бъде взето от Европейската комисия – за тази цел би трябвало да е достатъчен определен набор от критерии.

3.1.5 Що се отнася до създаването на платформа за градско развитие, ЕИСК смята, че не е необходимо да се създава нов орган – задачите могат да се изпълняват, като се разчита на съществуващите сдружения на европейски градове. Комитетът препоръчва ЕК да проучи възможностите съществуващите организации да бъдат привлечени във възможно най-голяма степен към работата на платформата.

3.1.6 Платформата следва да предоставя също така подкрепа за изграждането на мрежи между всички градове, които приемат новаторски мерки по инициатива на Комисията. Според ЕИСК, освен Комисията, групи от държави членки също трябва да имат възможността да поемат инициативата по отношение на новаторските мерки или изграждането на мрежи в рамките на платформата.

3.1.7 ЕИСК приветства предложението най-малко 5 % от ЕФРР да бъдат изразходвани за интегрирано градско развитие. Това е важен и насърчаващ сигнал от ЕС към държавите членки и техните региони. Но все още няма яснота по отношение на разпределянето на тези средства и връзката им с използването на други ресурси.

3.1.8 Според ЕИСК съществуват аргументи в полза на създаването на дефиниция на градските системи на европейско равнище – малки, средно големи и големи градове, въз основа на общоевропейска стратегия за териториално развитие. Важно е също да се изготвят насоки за развитието на полицентрична мрежа от агломерации в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“.

3.2 Териториално развитие

3.2.1 Както се посочва и в предходни становища на ЕИСК, най-добрият начин да се помогне на регионите да наваксат закъснението си е да се засилят териториалните връзки и да се подкрепят всички видове мобилност. Конкуренетоспособността се повишава, ако на териториалните агломерационни и производствени мрежи се даде възможност да се развият. Желаните връзки обаче не се ограничават до транспорта и комуникацията, а свързаните с тях цели се различават в отделните региони.

3.2.2 ЕИСК препоръчва да бъде разработена нова европейска рамка за интегрирани концепции за проекти от специален европейски интерес; тази рамка следва да има специфични териториални цели. ОСР следва да бъде разглеждана като подходящия референтен документ по отношение на тази нова европейска рамка. ЕИСК препоръчва да се обмисли необходимостта от

изготвяне на официална „Европейска стратегия за териториално развитие“. Освен приоритетите на макрорегионалните стратегии, следва да се отдели специално внимание на целите относно европейската градска мрежа.

3.2.3 Струва си да се проучи дали при интегрирани стратегии за градско развитие или макрорегионални стратегии не би било необходимо да се формулират и насърчат нови цели, без които развитието на мащабните проекти би било забавено. При определянето на тези цели, които следва, за предпочитане, да бъдат насочени към съответните територии, могат да бъдат от полза добре изготвени документи, опиращи се на подготвителна работа, например в рамките на подготовката на териториалната програма на ЕС или програмата ESPON.

3.2.4 Стратегията за териториално развитие би могла да определи цели, които да насърчават макрорегионалното, икономическото и социалното сътрудничество в области като:

- укрепване на инфраструктурата, необходима за научноизследователска и иновационна дейност (области на изследвания): обвързване на европейските центрове за високи постижения и насърчаване на центрове на компетентност, с цел да се укрепят европейските центрове на развитие;
- инвестиране в бизнес изследванията и иновациите, разработване на продукти и услуги и др., интернационализиране на местните производствени системи (кълъстери) и подкрепа за създаването на европейски мрежи;
- транспортни системи в допълнение към инфраструктурната мрежа TEN-T (управление на водните ресурси, опазване на околната среда, енергетика, информационни и комуникационни системи и др.);
- институционалната мрежа за развитието на макрорегионални и транснационални равнища на управление „отдолу-нагоре“ и др.

3.2.5 Във връзка с това ЕИСК възлага големи надежди на предложенията на Европейската комисия относно ОСР. Те все още не са публикувани, но Комитетът очаква да получи информация и да бъде поискано неговото становище за тях.

3.3 Свързване на Европа

3.3.1 ЕИСК често е заявявал, че с оглед на концентрацията на ресурсите е необходимо да се осигурят ресурси и отделни правни рамки, с цел да се даде тласък на транснационалното сътрудничество и по този начин да се укрепят връзките в Европа. ЕИСК предлага обаче Комисията да обмисли разширяването на обхвата на евентуалните мерки, предприемани в рамките на Механизма за свързване на Европа, като се създаде възможност той да съфинансира проекти от специален европейски интерес освен проектите в областта на транспорта и комуникацията. Освен това ЕИСК препоръчва да се въведат механизми, които да гарантират, че финансираните проекти наистина служат на целта за по-добро икономическо, социално и териториално сближаване в Европа.

3.3.2 ЕИСК смята, че би било в духа на ДФЕС Механизмът за свързване на Европа да се разработи под формата на финансова рамка, по която да се финансира изпълнението на проект от специален европейски интерес, както се посочва в параграф 3.2.2 от настоящото становище. Механизмът следва да обхваща инициативи в областта на транспорта, енергетиката и ИКТ.

3.4 Икономически дейности

3.4.1 ЕИСК се застъпва за това да се даде приоритет на четири цели, които са от особено значение с оглед на приноса на ЕФРР за общественото благо:

- принос за заетостта, НИРД и иновациите чрез предоставяне на подкрепа на предприятията;
- инвестиране в основна инфраструктура (напр. в областта на транспорта, енергетиката, околната среда, социалната и здравната инфраструктура);
- създаването и също толкова важното прехвърляне на предприятия и
- развитието на конкурентоспособността на МСП, със специална подкрепа за микропредприятията и занаятчийските предприятия.

3.4.2 Освен това ЕИСК смята, че области като образованието или развитието на туризма са важни и остават във фокуса на мерките по линия на ЕФРР, в съответствие със специфичните нужди от развитие на някои държави членки или региони.

3.4.3 ЕИСК е съгласен, че що се отнася до предоставянето на подкрепа на предприятията, има основания да се твърди, че такава подкрепа, по-специално под формата на безвъзмездни средства, е необходима най-вече за малките предприятия, за иновационните дейности, както и в региони със западаща индустрия или в процес на структурни промени. ЕИСК смята, че понятието „предприятие“ не следва да се отнася изключително до МСП в някои региони, които изостават в развитието си.

3.4.4 По отношение на веригите за иновации, известни още като кълстери, и местните производствени системи, които функционират без никакви проблеми, въпросът е дали би било за предпочитане да има по-голяма гъвкавост за предприятия и доставчици, които са добре установени в района, и да се увеличи делът на възстановими ресурси под формата на помощи (напр. субсидии, свързани с лихвените проценти) в случаи на комбинирано финансиране от много източници.

3.4.5 Това повдига и въпроса дали, когато става дума за основна инфраструктура, не е необходима и подкрепа за развитите региони. Би трябвало да се обмислят изключения и прилагане на гъвкав подход, напр. в случаите, когато развитието на централен, по-високоразвит регион е необходимо за това на заобикалящите го територии.

3.4.6 Що се отнася до предложените приоритети по отношение на подкрепата за предприятията и конкурентоспособността на бизнеса, ЕИСК припомня отново важния принос на предприятията от социалната икономика за териториалното и регионалното развитие, признат в няколко официални документа на европейските институции. ЕИСК препоръчва социалната икономика да бъде включена сред мерките, насочени към конкурентоспособността на бизнеса, предприемачеството, новите бизнес модели, обучението, образованието, научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите, стимулирането на заетостта, насърчаването на енергийната ефективност и енергията от възобновяеми източници и социалното приобщаване.

3.5 Финансова рамка

3.5.1 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията по отношение на новата номенклатура на регионите и съответните дялове структурно финансиране.

3.5.2 Според ЕИСК част от средствата по линия на ЕФРР, понастоящем заделени за Механизма за свързване на Европа, трябва да се използват за целите на разширеното транснационално свързване по принцип, както се предлага в параграф 3.2.2 по-горе.

3.5.3 ЕИСК изразява съгласие с предложението на Комисията, в което във връзка с Европейския социален фонд (ЕСФ) се определят минимални дялове подкрепа за всяка категория региони, с цел да се увеличи приносът на фондовете в постигането на основните цели на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК препоръчва заделените за ЕСФ ресурси, които могат да бъдат инвестирани в образователна и социална инфраструктура, да се използват приоритетно за интегрирани мерки в подкрепа на растежа.

3.5.4 ЕИСК смята, че концентрацията на инвестиционните приоритети отразява добре целите на стратегията „Европа 2020“ и в това отношение препраща към параграфи 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 и 2.7 от настоящото становище.

Брюксел, 25 април 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 специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)

(2012/C 191/09)

Докладчик: **г-н PÁLENÍK**

На 25 октомври 2011 г. Европейският парламент и на 27 октомври 2011 г. Съветът на Европейския съюз решиха, в съответствие с член 178 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“

COM(2011) 611 final — 2011/0273(COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при своето становище на 3 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 162 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 14 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение на заключенията и препоръките на ЕИСК

1.1 На 29 юни 2011 г. Комисията прие предложение за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2014–2020 г. – бюджет за изпълнение на стратегията „Европа 2020“. В него Комисията отбелязва, че политиката на сближаване следва да продължи да бъде основен елемент от следващата финансова перспектива и да оказва подкрепа на стратегията „Европа 2020“.

1.2 Европейското териториално сътрудничество е една от целите на политиката на сближаване и предлага рамка за изпълнение на съвместни действия и обмен на политики между участници на национално, регионално и местно равнище от различни държави членки.

1.3 Комисията посочва множество примери за добавена стойност и за инвестиции, създаващи растеж и работни места, които нямаше да могат да бъдат направени без подкрепата от бюджета на ЕС. Резултатите от нейната оценка обаче разкриват последиците от липсата на акценти и приоритети. Инвестициите в подкрепа на растежа са още по-важни в период на недостиг на публични средства в държавите членки.

1.4 Европейското териториално сътрудничество е от особено голямо значение заради своя характер и роля като част от политиката на сближаване. То допринася за сътрудничеството на трансгранично, транснационално и междурегионално равнище.

1.5 Предложеното разпределение на финансовите ресурси между различните компоненти на европейското териториално сътрудничество, т.е. между трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество, осигурява достатъчен финансов капацитет за всеки един от тях.

1.6 ЕИСК подкрепя и тенденцията към тематично насочени приоритети на намесата и инвестициите в рамките на всеки един компонент на сътрудничеството, въпреки че е важно да се отчетат спецификите и нуждите на отделните страни и региони.

1.7 ЕИСК приветства и подкрепя опита за опростяване на правилата на всички съответни равнища: бенефициери, органи по програмата, участващи държави членки и трети страни, както и Комисията.

1.8 ЕИСК приветства по-специално обединяването на управляващите и сертифициращите органи, опростяването на процедурата за деклариране на разходи, докладването по електронен път и изготвянето на годишни доклади само през 2017 г. и 2019 г.

1.9 Въвеждането на общи показатели (посочени в приложението към регламента) за оценка на конкретните резултати от отделните програми също е важен елемент, който позволява по-добро оценяване на резултатите и ефективността на определени структурни намеси.

1.10 ЕИСК подкрепя прякото участие на гражданското общество през целия програмен цикъл (програмиране, изпълнение, наблюдение и оценка) на базата на равнопоставено партньорство.

1.11 Важно е и участието на заинтересованите страни от гражданското общество в по-малки проекти, които имат потенциала да повишат добавената стойност на намесата, особено що се отнася до трансграничното сътрудничество.

1.12 Техническата помощ следва да се използва главно за повишаване на капацитета за усвояване на всички участници в европейското териториално сътрудничество, за да може да се повиши ефективността на административния капацитет без допълнителна административна тежест.

2. Основни елементи и контекст на становището

2.1 Правната рамка за изпълнението на политиката на сближаване е член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

2.2 В съответствие с член 175 от ДФЕС държавите членки трябва да осъществяват своята икономическа политика и да я координират така, че да постигнат целите, предвидени в член 174. Формулирането и прилагането на политиките и дейностите на Съюза, както и изграждането на вътрешния пазар, трябва да бъдат съобразени с целите, предвидени в член 174, и да допринасят за тяхното осъществяване.

2.3 Целите на Европейския социален фонд, Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд са определени в членове 162, 176 и 177 от ДФЕС.

2.4 В член 174 от ДФЕС се посочва, че се обръща специално внимание на селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони.

2.5 В член 349 от ДФЕС се посочва, че трябва да се приемат специфични мерки, за да се вземе предвид икономическата и социалната ситуация в най-отдалечените региони, която е утешена от някои специфични особености, които значително възпрепятстват тяхното развитие.

2.6 На 29 юни 2011 г. Комисията прие предложение за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2014–2020 г. – бюджет за изпълнение на стратегията „Европа 2020“. В него Комисията отбелязва, че политиката на сближаване следва да продължи да бъде основен елемент от следващия финансов пакет и подчертава ключовото ѝ значение за изпълнението на стратегията „Европа 2020“.

2.7 Предложението е част от законодателния пакет за политиката на сближаване ⁽¹⁾ за периода 2014–2020 г. Европейското

⁽¹⁾ Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“ и Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 (СОМ(2011) 615 final) заедно представляват основната законодателна рамка и базата за обсъждане на бъдещите насоки на политиката на сближаване за периода 2014–2020 г.

териториално сътрудничество е една от целите на политиката на сближаване и предлага рамка за изпълнение на съвместни действия и обмен на политики между участници на национално, регионално и местно равнище от различни държави членки.

2.8 Оценката на Комисията за средствата, изразходвани през годините за политиката на сближаване, показва много примери за добавена стойност и инвестиции, създаващи растеж и работни места, които нямаше да могат да бъдат направени без подкрепата от бюджета на ЕС. Резултатите обаче разкриват и последиците от разнопосочността и липсата на приоритети. В момент на недостиг на публични средства и на по-голяма от всякога необходимост от стимулиращи растежа инвестиции Комисията реши да предложи важни промени в политиката на сближаване.

2.9 Европейското териториално сътрудничество е особено ценно, тъй като:

— Трансграничните проблеми могат да се решават най-ефективно чрез сътрудничеството на всички засегнати региони, така че да се избегнат непропорционално висока цена за едни и безплатни облаги за други (например при трансгранично замърсяване на околната среда).

— Сътрудничеството може да осигури ефективен механизъм за споделяне на добри практики и за разпространение на знания и ноу-хау (например за повишаване на конкурентоспособността).

— Сътрудничеството може да гарантира по-ефективно решение на конкретен проблем благодарение на икономии от мащаба и натрупване на критична маса (създаване на клъстери за развитие на научните изследвания и иновациите).

— Координирането на секторни политики, действия и инвестиции в трансграничен или транснационален мащаб може да доведе до по-добро управление.

— Взаимоотношенията със съседите на ЕС чрез програми за сътрудничество по външните граници на Съюза могат да допринесат за сигурността, стабилността и взаимноизгодните връзки.

— В определени области, като морските басейни и крайбрежните региони, сътрудничеството и транснационалните действия са незаменими средства за подкрепа на растежа, заетостта и екосистемното управление.

— То създава необходимите условия за изпълнението на макро-регионалните стратегии за развитие.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК подкрепя целта на Комисията да изложи по-ясно в отделен регламент спецификите на европейското териториално

сътрудничество, като така улесни неговото изпълнение и определянето на обхвата на ЕФРР по отношение на цел „Европейско териториално сътрудничество“⁽²⁾.

3.2 Ясното разпределение на финансовите ресурси между различните компоненти на европейското териториално сътрудничество, т.е. между трансграничното, транснационалното и между-регионалното сътрудничество, осигурява достатъчен финансов капацитет за всеки един от тях. От това разпределение става ясно, че най-голям акцент се поставя върху трансграничното сътрудничество (73,24 % за трансгранично сътрудничество, 20,78 % за транснационално сътрудничество и 5,98 % за между-регионално сътрудничество). Размерът на средствата, отпуснати за най-отдалечените региони, също е подходящ.

3.3 Що се отнася до най-отдалечените региони (т.е. френските отвъдморски департаменти), би било от полза да се идентифицират по-конкретно техните съседи и съответно потенциални партньори.

3.4 ЕИСК подкрепя и тенденцията към тематично насочени приоритети на намесата и инвестициите в рамките на всеки един компонент на сътрудничеството⁽³⁾. Гъвкавостта обаче също е от значение в тази област и нуждите на конкретните страни трябва да бъдат взети под внимание в съответствие с принципа на субсидиарност.

3.5 Акцентирането върху конкретни приоритети в рамките на тематични области и техният подбор в съответствие с нуждите на отделните програми (проекти) за европейско териториално сътрудничество могат да спомогнат и за изпълнението на целта за повишаване на добавената стойност на европейското териториално сътрудничество.

3.6 ЕИСК приветства и подкрепя опита за опростяване на правилата на всички съответни равнища: бенефициери, органи по програмата, участващи държави членки и трети страни, както и Комисията. Опростяването на административните процедури би могло да повиши значително добавената стойност на политиката на сближаване в рамките на европейското териториално сътрудничество⁽⁴⁾.

3.7 Опростяването на правилата обаче трябва да бъде наложено систематично на национално и регионално равнище, за да се избегне прекомерна административна тежест. ЕИСК препоръчва на Европейската комисия, в границите на нейните

правомощия и възможности, да наблюдава и работи активно за ограничаване на прекомерната административна тежест на национално и регионално равнище.

3.8 Що се отнася до наблюдението и оценката, важен елемент е създаването на обща рамка за изготвяне на годишните доклади за 2017 г. и 2019 г. и тяхното съсредоточаване върху резултатите, посочени в член 13, параграф 3 от Регламента относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“.

3.9 Въвеждането на общи показатели (посочени в приложението към регламента) за оценка на конкретните резултати от отделните програми, финансирани по цел „Европейско териториално сътрудничество“, също е важен елемент, който позволява по-добро оценяване на резултатността и ефективността на определени структурни намеси.

4. Конкретни бележки

4.1 ЕИСК приветства опита на Комисията за опростяване на правилата. Той приветства по-специално обединяването на управляващите и сертифициращите органи, опростяването на процедурата за деклариране на разходи, докладването по електронен път и изготвянето на годишни доклади само през 2017 г. и 2019 г.

4.2 Опитът в областта на териториалното сътрудничество в държавите членки сочи, че е важно гражданското общество да има по-голямо участие, по-специално за да може финансовите ресурси, предназначени за намеса в тази област, да бъдат насочени към проекти на гражданското общество.

4.3 Комитетът подкрепя прякото участие на гражданското общество, на базата на равнопоставено партньорство, през целия програмен цикъл:

— стратегически анализ и програмиране,

— осъществяване на проектите, и

— наблюдение и оценка.

4.4 В този контекст би било подходящо да се обмисли възможността да се заделят част от средствата, използвани за проекти, насочени към местните и регионалните власти (напр. за нуждите на регионалните правителства) и към различните заинтересовани страни от гражданското общество. В някои области местните и регионалните власти следва да отправят покана към организираното гражданско общество да участва в проекти за партньорство още на етап подготовка на проекта.

⁽²⁾ Вж. също становището на ЕИСК относно „Европейска група за териториално сътрудничество - Изменения“ (Виж страница 53 от настоящия брой на Официален вестник).

⁽³⁾ Принципът на тематична концентрация беше приет в становището на ЕИСК относно „Пети доклад за сближаването“, ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 68, параграфи 2.2.5 и 6.14. Освен това ЕИСК отдавна изтъква необходимостта от опростяване на административните и счетоводните процедури, например в становището си относно „Ефикасни партньорства в политиката на сближаване“, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 1 и отново в становището относно „Пети доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68.

⁽⁴⁾ Опростяването на правилата на политиката на сближаване беше предмет на редица становища на ЕИСК, включително ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 68 и ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 1.

4.5 В съответствие с принципа на партньорство ⁽⁵⁾ е важно да се акцентира върху оказването на подкрепа на заинтересованите страни от гражданското общество чрез конкретни проекти (напр. микропроекти), които имат потенциала да повишат добавената стойност на намесата в рамките на териториалното сътрудничество (особено в областта на трансграничното сътрудничество), осигурявайки по този начин участието на по-малките субекти на гражданското общество в сътрудничеството.

4.6 ЕИСК подчертава необходимостта да се осигури по-добра информация и популяризиране на тези инструменти и

разпоредби в държавите членки. По същия начин е важно да се дават примери за добри практики от вече осъществени проекти.

4.7 Важно е също така да се обмисли участието и ролята на частните субекти с нестопанска цел като водещи партньори в проектите.

4.8 Техническата помощ по цел „Европейско териториално сътрудничество“ следва да се използва за повишаване на капацитета за усвояване на потенциалните крайни получатели на помощта и за подобряване на ефективността на административния капацитет на управляващите органи с акцент върху премахването на прекомерната административна тежест.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Подкрепа за този принцип беше заявена в становищата ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68 и ОВ С 44/01, 11.2.2011 г., стр. 1 и в публични изявления на представители на ЕИСК в Гьодьольо през юни 2011 г. и в Гданск през октомври 2011 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) с цел по-голяма яснота, опростяване и усъвършенстване на процеса на създаване и функциониране на такива групи“

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)

(2012/C 191/10)

Докладчик: г-н **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

На 25 октомври 2011 г. Европейският парламент и на 27 октомври 2011 г. Съветът, решиха, в съответствие с член 175, параграф 3 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) с цел по-голяма яснота, опростяване и усъвършенстване на процеса на създаване и функциониране на такива групи“

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 172 гласа и 4 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства ангажимента на Европейската комисия към Европейската група за териториално сътрудничество и подкрепя подхода на новия регламент, който ще направи ЕГТС по-ефикасен, по-опростен и по-гъвкав инструмент, който ще допринесе за подобряване на териториалното сътрудничество, утвърдено в Договора от Лисабон. Настоящото становище допълва становището относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел: „Европейско териториално сътрудничество“⁽¹⁾.

1.2 ЕИСК изразява задоволство от факта, че посредством този регламент се консолидира правният инструмент ЕГТС чрез общи решения на европейско равнище, и счита, че в бъдеще ЕГТС ще бъдат ключов инструмент за териториално сътрудничество и сближаване.

1.3 Продължаването на дейността на ЕГТС в бъдеще ще бъде гарантирано и, благодарение на измененията в регламента, правният инструмент ще позволи по-голяма гъвкавост в прилагането на териториалните и секторните политики.

1.4 Политическата тежест на регионите в Европа нараства. ЕИСК приветства факта, че политиките на ЕС за териториално сътрудничество ще позволят на регионалните власти да играят нова роля. Съветът е съставен от държавите членки и ЕИСК

изразява надежда, че европейските региони ще участват в него по подходящ начин. КР и ЕИСК имат важна институционална роля, която Съветът следва да зачита.

1.5 В бъдеще предизвикателството ще бъде да се включат местните и регионалните власти и гражданското общество в осъществяването на стратегията „Европа 2020“, което изисква тясно сътрудничество между различните равнища на управление.

1.6 ЕИСК винаги е считал, че системите за многостепенно управление носят добавена стойност, поради което подкрепя създаването на ЕГТС, позволяващи участие на всички компетентни страни от даден макрорегион, еврорегион или трансгранична територия.

1.7 При все това многостепенното управление следва да бъде засилено чрез участие на действащите лица в икономическата и социалната сфера. Затова ЕИСК предлага с измененията на регламента да се улесни участието по подходящ начин на социалните партньори и други организации на гражданското общество в европейските групи за териториално сътрудничество. Участието на гражданското общество би подобрило връзката между ЕГТС и стратегията „Европа 2020“ и секторните политики.

1.8 Обучението и обменът на служители от националните, регионалните и местните публични администрации, участващи в ЕГТС, е от основно значение, поради което ЕИСК предлага Комисията да насърчи организирането на програми за съвместно обучение с цел подобряване на политическото и административното управление.

⁽¹⁾ Виж страница 49 от настоящия брой на Официален вестник.

1.9 ЕИСК предлага този твърде специфичен регламент да бъде приет бързо от Съвета и Европейския парламент, без да се чака приемането на целия пакет относно политиката на сближаване. По този начин би могло да се ускори влизането му в сила.

2. Европейска група за териториално сътрудничество (ЕГТС)

2.1 Европейската група за териториално сътрудничество е правна форма, която се използва за създаване на структури за сътрудничество между публични власти в Европейския съюз. Тя беше създадена с Регламент (ЕО) № 1082/2006 в рамките на разпоредбите на политиката на сближаване за програмния период 2007-2013 г.

2.2 През този програмен период действията в областта на сътрудничеството – трансгранични, транснационални и междурегионални, които дотогава бяха съфинансирани от общността инициатива INTERREG, получиха статут на цел на политиката на сближаване. Те станаха трета цел под наименованието „европейско териториално сътрудничество“.

2.3 Териториалното сътрудничество се счита за основен инструмент за постигането на целите на сближаването, поради което получава нов тласък и увеличени финансови ресурси. Въпреки това е необходимо също да се приемат паралелни мерки, насочени към отстраняване на пречките пред неговото развитие.

2.4 За да развият дейностите си за сътрудничество, понастоящем публичните власти от държавите членки на ЕС – и поспециално местните и регионалните власти, трябва да се справят с множество трудности от правен и практически характер, произтичащи от многообразието на законодателствата и процедурите и оказващи отрицателно въздействие върху управлението на дейностите.

2.5 Регламентът за създаването на ЕГТС⁽²⁾ беше приет с цел да се предоставят на действащите лица в териториалното сътрудничество нови инструменти за преодоляване на тези трудности и за подобряване на изпълнението на дейностите за териториално сътрудничество.

2.6 Тази правна форма позволява на групи от субекти, обединени от общи проекти и дейности за териториално сътрудничество – със или без европейско съфинансиране – да получат собствена правосубектност, различна от тази на съставните организации, и да действат от свое име в правния ред на Европейския съюз.

2.7 След петгодишно прилагане на регламента и в светлината на натрупания опит, Европейската комисия представи предложение за изменение на регламента, в което са заложили промени, насочени към изясняване, опростяване и подобряване на използването на ЕГТС.

(²) По смисъла на член 159 от ДЕО, настоящ член 175 от ДФЕС, в който се предвижда приемане на конкретни действия извън обхвата на фондовете за постигане на целта за икономическо и социално сближаване.

3. Предложение за регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 1082/2006 относно ЕГТС

3.1 В изпълнение на ангажимента за представяне на доклад относно прилагането на настоящия регламент и в резултат от консултациите на институционално равнище и със съществуващи ЕГТС, в сътрудничество с Комитета на регионите, Европейската комисия потвърди, че ЕГТС е подходяща структура за дългосрочно териториално сътрудничество⁽³⁾.

3.2 Правните характеристики на ЕГТС предоставят на териториалното сътрудничество „официална рамка (...) с по-голяма правна сигурност, по-официална основа и по-солидна институционална структура“.

3.3 Отзивите от съществуващите групи са положителни. Създадени са 26 ЕГТС в 15 държави членки, обединяващи над 550 местни и регионални власти.

3.4 Независимо от това се наблюдават редица недостатъци, водещи до заключението, че „използването на ЕГТС до момента далеч не съответства на възможностите“ и че посочените недостатъци са възпрепятствали възможното създаване на повече ЕГТС. Изменението на регламента има за цел да реши тези проблеми.

3.5 Установяват се проблеми, свързани със създаването и функционирането на ЕГТС и с продължителността и сложността на процедурите за създаване и промяна. Освен това се отчитат нежелани ситуации в случаите, когато националните и регионалните власти тълкуват по различен начин разпоредбите и развиват различни практики.

3.6 Правното и организационното многообразие на участниците в тези групи и различните им правомощия затрудняват намирането на подходяща за всички конфигурация.

3.7 Също така има различия в прилагането на разпоредбите на регламента в различни области – ограничената или неограничена отговорност, условията на труд за служителите на ЕГТС и системата за възлагане на поръчки за строителни работи и услуги.

3.8 Освен това се срещат трудности по отношение на участието на трети страни, в случаите, когато е целесъобразно групата да бъде съставена от власти на една държава членка и на трета страна.

3.9 Наблюдават се също различни тълкувания на съдържанието на регламента, както и в случая с участието на частни организации, които трябва да бъдат възложители за целите на възлагането на обществени поръчки.

(³) Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Прилагане на Регламент (ЕО) № 1082/2006 относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС)“. COM (2011) 462 final.

4. Общи бележки

4.1 Както ЕИСК вече посочи по време на консултацията ⁽⁴⁾ относно Регламент (ЕО) № 1082/2006, ЕГТС е полезен и важен инструмент, който би могъл да допринесе за по-ефективно, по-активно и по-видимо териториално сътрудничество.

4.2 Въпреки наличието на национални различия, регионите ще играят много важна роля в бъдещата система на управление на Европейския съюз и тази роля трябва да бъде подкрепена от институциите.

4.3 ЕИСК приветства новото предложение за регламент, с което ще се подобри и улесни използването на ЕГТС и те ще се превърнат в по-полезен инструмент за регионите. Групите се нуждаят от инструмент, осигуряващ стабилна, структурирана, правно ефективна и надеждна основа на европейското регионално сътрудничество.

4.4 С новият регламент ще се улесни създаването на нови ЕГТС и ще се подобри тяхното функциониране, тъй като се укрепва една структурирана рамка с достатъчен оперативен капацитет, позволяваща да се преодолеят правните и практическите трудности пред дейностите за транснационално сътрудничество. С него ще се създадат специфични организационни звена за планиране, координация и управление.

4.5 ЕИСК счита, че това е нова стъпка към насърчаването на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество.

4.6 Насърчава се едно по-амбициозно сътрудничество. Съфинансираните от европейските фондове в рамките на цел „Териториално сближаване“ действия ще се ръководят от по-стратегически насоки и ще се основават на добавената стойност на общия европейски интерес и на дългосрочния характер.

4.7 Желателно е в бъдеще сътрудничеството между регионите да се развива в рамките на стратегията „Европа 2020“ и да се засилят целите за създаване на работни места, повишаване на конкурентоспособността, сътрудничество между предприятията – включително МСП, университетите и технологичните центрове и т.н.

4.8 ЕИСК подкрепя също засилването чрез териториално сътрудничество на тематичните и секторните дейности между регионите и градовете.

4.9 ЕИСК изтъква, че ЕГТС вече позволяват форми на сътрудничество между регионалните власти по икономически и технологични въпроси, свързани и със стратегията „Европа 2020“. Тази форма на сътрудничество следва да бъде популяризирана повече.

⁽⁴⁾ Становище относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно създаването на европейска група за териториално сътрудничество (ЕГТС)“, ОВ С 255/15, 14.10.2005 г., стр. 76.

4.10 ЕИСК оценява значението на различните проекти, насърчавани чрез инструменти за сътрудничество като ЕГТС, от проектите по INTERREG до създаването на трансгранични публични услуги или многосекторни стратегически планове.

4.11 ЕИСК подкрепя институционалната роля на Комитета на регионите за наблюдението на ЕГТС и обмена на най-добри практики. Платформата на КР за ЕГТС трябва да продължи дейността си след приемането на новия регламент. ЕИСК изразява желание за сътрудничество с КР.

4.12 ЕИСК изразява желание за сътрудничество с КР по отношение на включването на гражданското общество и социалните партньори в наблюдението и оценката на ЕГТС. Комитетът призовава Комисията да изготви доклад за прилагането на новия регламент и за участието в ЕГТС на действащи лица от икономическата и социалната сфера и на гражданското общество ⁽⁵⁾.

4.13 Комитетът подкрепя също опростяването в бъдеще на процедурите за създаване на ЕГТС и приемането на конвенциите в срок от шест месеца, въпреки че държавите членки не са дали изричното си одобрение.

4.14 ЕИСК е съгласен, че ЕГТС разполагат с голяма гъвкавост за управление на инфраструктура и услуги от общ икономически интерес в услуга на гражданите на територията на различните държави членки.

4.15 ЕИСК изтъква, че териториалното сътрудничество, чиято основна цел е подобряването на икономическото, социалното и териториалното сближаване, също има място в рамката на инициативи за сътрудничество на високо равнище, характеризирани с голяма амбициозност и политическа сложност, като макрорегионите, еврорегионите и басейновите стратегии в интегрираната морска политика.

4.16 ЕИСК отбелязва, че при правилно функциониране на ЕГТС макрорегионалното и междурегионалното сътрудничество също биха могли да играят роля в постигането на секторните цели на ЕС. Стратегията „Европа 2020“ несъмнено ще получи допълнителен тласък. Регламентът следва да улесни по-тесната връзка между ЕГТС и финансовите и политическите инструменти на ЕС за секторните политики.

4.17 Комисията и държавите членки следва да улеснят използването на ЕГТС от най-отдалечените региони и отвъдморските територии, включително от съседни трети страни.

4.18 ЕИСК зачита принципа на доброволно създаване на ЕГТС и призовава Комисията да играе по-проактивна роля в улесняването, опростяването и усъвършенстването на ЕГТС, които трябва да бъдат свързани със стратегическите цели на Европейския съюз.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Ефикасни партньорства в политиката на сближаване въз основа на добрите практики“, (ОВ С 44 от 11.02.2011 г., стр. 1.).

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК счита за подходящ подходът, използван от Европейската комисия в предложението за изменение на настоящия регламент. ЕИСК би желал да подчертае, че ЕГТС трябва да бъдат лесни за ползване инструменти, така че всяка група партньори сама да определя групата и нейните функции по най-подходящия за нейните характеристики начин, тъй като всяка група партньори действа при специфични условия и обстоятелства, а ЕГТС трябва да бъде инструмент, способен да обхване целите на тяхното сътрудничество.

5.2 Понастоящем голям брой европейски региони не използват възможностите за сътрудничество между тях, които правото на Европейския съюз предлага чрез правната форма ЕГТС в рамките на регионалната политика на ЕС. ЕИСК призовава Европейската комисия да положи повече усилия за популяризиране и популяризиране на този инструмент сред регионалните власти и гражданското общество.

5.3 Принципът на опростяване, който Комисията иска да включи в бъдещата политика на сближаване, а оттам и в европейското териториално сътрудничество, следва да стои в основата на различните инструменти, по-специално на ЕГТС.

5.4 ЕИСК отбелязва, че сложността на правните и административните разпоредби и процедури обезкуражава участниците в териториалното сътрудничество, особено онези местни и регионални власти, които разполагат с по-ограничени административни инструменти и ресурси.

5.5 Продължителните административни процедури за създаване на ЕГТС и необходимостта процедурата да се повтаря при всяко включване на нов член на групата са несъвместими с динамиката, необходима при дейностите за сътрудничество, и

представляват реална пречка за използването на ЕГТС. ЕИСК отбелязва със задоволство, че тези проблеми ще бъдат решени с новия регламент.

5.6 Гъвкавостта е друга желателна характеристика, която се търси от искащите да създадат структура за сътрудничество, позволяваща им да приспособят нейната организация и функциониране към своите специфични нужди и характеристики.

5.7 ЕИСК предлага Европейската комисия, с цел улесняване на работата на местните и регионалните власти, да внедри система за консултации, обучение и обмен на опит, за да улесни изготвянето на конвенциите и уставите.

5.8 ЕИСК счита, че мерките за избягване на цифровото разделение между публичните администрации в ЕГТС, са недостатъчни. Важно е посредством общностната програма ISA ⁽⁶⁾ да се гарантира система от взаимосвързани, интерактивни и достъпни териториални публични власти. Така ще бъде увеличена добавената стойност на системите за многостепенно управление и ще бъде засилено участието на всички заинтересовани действащи лица в даден макрорегион, еврорегион или трансгранична територия.

5.9 ЕИСК подкрепя посочването в конвенциите на приложимите за персонала на ЕГТС условия на труд и социална сигурност, както и на правилата за наемане и управление на служителите.

5.10 ЕИСК насочва вниманието към модела на многостепенно управление, какъвто са ЕГТС, при който участващите партньори с различен местен, регионален, национален или институционален произход създават органи за управление и сътрудничество. Комитетът обаче предлага да бъдат включени също социалните партньори и други заинтересовани страни от гражданското общество.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Interoperability Solutions for European public administrations.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на европейска заповед за забор на банкови сметки с цел улесняване на трансграничното събиране на вземания по граждански и търговски дела“

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD)

(2012/C 191/11)

Докладчик: г-н **Jorge PEGADO LIZ**

На 14 септември 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на европейска заповед за забор на банкови сметки с цел улесняване на трансграничното събиране на вземания по граждански и търговски дела“

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК приветства представянето на настоящото предложение за регламент, чийто единствен недостатък е, че идва със закъснение спрямо Зелената книга за налагане на забор на банкови сметки от 2006 г.

1.2 Счита обаче, че същото би трябвало да бъде придружено от успоредна и логически предшестваща го инициатива, свързана с прозрачността на сметките на длъжниците, каквато беше обявена в съответната Зелена книга относно прозрачна информация за имущественото състояние на длъжниците от 2008 г.

1.3 ЕИСК приветства начина, по който в една много трудна от техническа гледна точка област Комисията съумя да предложи правен режим, създаващ подходящо равновесие между различните интереси и справедлив баланс между правата на различните заинтересовани страни.

1.4 ЕИСК изразява задоволство от факта, че Комисията е приела съществена част от препоръките, които Комитетът отправи в своето становище относно горепосочената Зелена книга, а именно разширяването на обхвата така, че да бъдат включени не само паричните средства в банкови сметки, но и други финансови инструменти, издаването на ЕЗЗБС след получаване на изпълнително основание, определянето на широк спектър компетентни съдилища, изключването от молбата на всякакви суми, различни от изискуемото и неизплатено вземане, плюс лихвата за просрочено плащане и признатите в самото изпълнително основание разходи, както и ясното определяне на режима за оспорване и противопоставяне на мярката и на възможните съдебни процедури по обжалване, с оглед гарантирането на законосъобразността на процедурата и правата на ищеца, на ответника и на трети страни.

1.5 По-специално Комитетът приветства ясения избор на алтернативен или факултативен режим, избора на регламента като общностен инструмент, който гарантира в най-голяма степен изграждането на единния пазар, изключителното му прилагане по отношение на трансгранични ситуации и, накрая, правилния избор на правното основание (член 81, параграф 2 от ДФЕС) – всичко в съответствие с препоръките на ЕИСК. Освен това ЕИСК се застъпва за приемането на подходящ, прост и пропорционален в съотношението разходи/ползи режим – изисквания, свързани с трансграничния характер на механизма и със средствата, които се изискват от всеки, който желае да се възползва от него или е поставен в условията на неговото прилагане.

1.6 ЕИСК обаче не е напълно убеден в безусловната необходимост на тази мярка, особено като се имат предвид неучастието на Обединеното кралство и факта, че несигурността относно общите разходи по процедурата, както и установяването на компетентния чужд съд ще продължат да представляват пречки, най-вече за малките предприятия. ЕИСК не е напълно убеден и в съответствието на предложението с принципите на субсидиарност и пропорционалност, като се има предвид премахването на екзекватурата при преразглеждането на Регламент Брюксел I, а също така и поради липсата на точност в прогнозите за очакваните резултати, посочени в оценката на въздействието.

1.7 Накрая, ЕИСК счита, че съдържанието на редица разпоредби трябва да се преразгледа и може да се подобри, с цел те да станат по-ясни, по-недвусмислени и по-целенасочени в своите указания и предписания, като бъдат поправени дори някои грешки в превода и правописа. Ето защо препоръчва на Комисията да вземе под внимание неговите специфични бележки.

2. Мотиви за изготвяне на предложението и контекст

2.1 С настоящото предложение за регламент Комисията предприема последващи действия във връзка със Зелената книга от 2006 г. за налагане на заповед на банкови сметки⁽¹⁾, като предлага в общностното право, посредством регламент, да бъде създаден алтернативен на националните процедури съдебен инструмент, наречен ЕЗЗБС (европейска заповед за заповед на банкови сметки). Целта е по бърз и икономичен начин да се получи заповед на банковите сметки на длъжниците по парични вземания от граждански и търговски характер, за да се избегне изтеглянето или прехвърлянето на средства, депозирани в банкови сметки на територията на ЕС, стига някой от личните или имуществени елементи на делото да се намира на територията на повече от една държава членка (дело с трансгранично значение по смисъла на член 3), независимо от естеството на съда или трибунала.

2.2 Създаденият режим има незадължителен характер (2-ри режим, познат по принцип като „28-и режим“) – той е алтернативен и успореден на обезпечителните мерки, съществуващи в държавите членки, и има същото естество и цел.

2.3 Следните области са изключени от режима на различни основания:

- а) данъчни, административни и митнически въпроси;
- б) обявяване в несъстоятелност, производства, свързани с прекратяване на дейността на неплатежоспособни дружества, съдебни споразумения и аналогични производства;
- в) социална сигурност;
- г) арбитражи;
- д) банкови сметки, които са освободени от заповед, съгласно законодателството на държавата членка, в която се намира сметката;
- е) сетълмент на ценни книжа, определени в съответствие с член 10 от Директива 98/26/ЕО⁽²⁾.

2.4 Той обаче се прилага за уреждането на въпроси от областта на имуществения режим между съпрузи, наследяванията и имуществените последици на регистрираните партньорства⁽³⁾.

2.5 ЕЗЗБС може да бъде поискана и издадена на различни етапи:

- а) преди да бъде открито производство за издаване на съдебно решение или за изпълнение на такова решение срещу ответника;

- б) на всеки етап по време на съдебното производство;

- в) след като бъде издадено съдебно решение срещу ответника или друг акт, който подлежи на принудително изпълнение в държавата членка по произход, но все още не е обявен за изпълняем в държавата членка, в която се намира сметката;

- г) след като бъде получено изпълнително основание, което вече подлежи на принудително изпълнение в държавата членка, в която се намира сметката.

2.6 В първите три случая се прилагат разпоредбите, предвидени в раздел 1 (членове от 6 до 13), а в четвъртия се прилага раздел 2 (членове 14 и 15). Раздел 3 (членове от 16 до 22) съдържа общи за всички ситуации процесуални разпоредби.

2.7 В глава 3 се утвърждава принципът, че екзекватурата изобщо не е необходима (член 23) и се определя в детайли начинът за осигуряване на ефективно изпълнение на всяка ЕЗЗБС, като се установяват правата и задълженията на различните участници (банките, съдилищата, компетентните национални органи, ответниците, ищите, други конкурентни кредитори и трети засегнати страни).

2.8 В глава 4 (членове от 34 до 40) се определят средствата за правна защита, които започват от обжалването на отказ за издаване на ЕЗЗБС (член 22) и стигат до преразглеждането на ЕЗЗБС с оглед на промяната/ограничаването на нейния предмет, анулирането ѝ, отмяната или спирането на нейното изпълнение и, накрая, до различните общи или специални средства за защита, до които страните запазват правото си на достъп, предоставено по силата на приложимото национално законодателство (член 37). Определя се и начинът, по който може да бъде предоставена равностойна гаранция като средство за прекратяване на принудителното изпълнение на ЕЗЗБС.

2.9 Накрая, в глава 5 от предложението се предвиждат някои общи разпоредби на създадения режим, сред които се открояват незадължителното представителство от адвокат, съдебните такси и сроковете.

2.10 Наред с това се установяват разпоредби за връзка с други общностни инструменти и с други национални разпоредби, които се прилагат в допълнение към режима, а така също и задължения, които държавите членки трябва да изпълнят, за да гарантират ефективното и правилно прилагане на инструмента.

2.11 От проведеното от Комисията предварително проучване на въздействието могат да бъдат изведени накратко следните заключения:

- а) несъбираемите трансгранични вземания възлизат на сума, която варира между 1 120 и 2 000 милиона евро годишно;
- б) стойността на дължимите права на издръжка може да се изчисли на 268 милиона евро годишно;
- в) лошите дългове при трансгранични сделки възлизат приблизително на 55 милиарда годишно;
- г) едва 11,6 % от предприятията са се опитали да съберат своите трансгранични кредити посредством издаването на национални заповеди за заповед;

⁽¹⁾ COM(2006) 618 final от 24.10.2006 г.

⁽²⁾ ОВ L 166, 11.6.1998 г., стр. 45.

⁽³⁾ Вж. Регламент (ЕС) № 1259/2010 (ОВ L 343, 29.12.2010 г., стр. 10) („Рим III“) (развод и раздяла), Регламент (ЕО) № 44/2001 (ОВ L 12, 16.1.2001 г., стр. 1) (граждански и търговски дела), Регламент (ЕО) № 2201/2003 (ОВ L 338, 23.12.2003 г., стр. 1) (брачни дела), Предложение за регламент COM(2011) 127 final от 16.3.2011 г. (регистрирани партньорства) и Предложение за регламент COM(2011) 126 final от 16.3.2011 г. (имуществен режим между съпрузи); вж. становища на ЕИСК: ОВ С 325, 20.12.2006 г., стр. 65 (права на детето), ОВ С 325, 20.12.2006 г., стр. 71 (брачни дела), ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 148 (наследяване и завещания) и ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 87 (имуществени последици на регистрираните партньорства).

д) изчислява се, че годишно се издават 34 000 заповеди за запор на сметки във връзка с трансгранични дългове, представляващи 640 милиона евро.

Според същото проучване европейската заповед за запор ще може:

- а) да гарантира събирането на допълнителни 373 милиона до 600 милиона евро несъбираеми вземания всяка година;
- б) да доведе до намаляване на разходите за предприятията, участващи в трансгранична търговия, с 81,9 милиона до 149 милиона евро годишно.

3. Общи бележки

3.1 От доста време насам свикнахме да получаваме от ГД „Правосъдие“ технически и юридически текстове, които са издържани във формално отношение, имат високо концептуално качество и са много ясни, като по този начин допринасят за „подоброто законотворчество“ и за правната сигурност.

3.2 Настоящото предложение не е изключение и затова ЕИСК приветства неговото представяне, чийто единствен недостатък е, че идва със закъснение.

3.3 От друга страна, в една много трудна от техническа гледна точка област, Комисията съумя да предложи правен режим, създаващ подходящо равновесие между различните интереси и справедлив баланс между правата на различните заинтересовани страни, които впрочем са внимателно разгледани в подробното и добре структурирано проучване на въздействието, което придружава предложението и за което ЕИСК настоятелно призова.

3.4 ЕИСК отбелязва също така, че Комисията е приела съществена част от препоръките, които Комитетът отправи в своите становища относно горепосочената Зелена книга и Зелената книга относно прозрачна информация за имущественото състояние на длъжниците (COM(2008) 128 final)⁽⁴⁾, като например издаването на ЕЗЗБС след получаване на изпълнително основание (раздел 2), определянето на широк спектър компетентни съдилища (член 6), изключването от молбата на всякакви суми, различни от изискуемото и неизплатено вземане, плюс лихвата за просрочено плащане и признатите в самото изпълнително основание разходи (като хонорари на адвокати и други разходи), или още ясното определяне на режима за оспорване и противопоставяне на мярката и на възможните съдебни процедури по обжалване, с оглед гарантирането на законосъобразността на процедурата и правата на ищеца, на ответника и на трети страни.

3.5 От друга страна Комисията е отчела и голяма част от публикуваните неотдавна препоръки на Европейския парламент в тази област⁽⁵⁾, които също следва да бъдат приветствани.

3.6 По-специално се приветстват: ясният избор на алтернативен или факултативен режим, съответстващ на отправените от ЕИСК препоръки, който оставя на ищите възможността, ако желаят, да изберат съответното национално законодателство;

изборът на регламента като общностен инструмент, който гарантира в най-голяма степен законодателната хармонизация, без която изграждането на единния пазар е немислимо, и единството в прилагането от страна на държавите членки, предоставящо по-голяма правна сигурност, също в съответствие с препоръките на ЕИСК; изключителното му прилагане по отношение на трансгранични ситуации и, накрая, правилният избор на правно основание (член 81, параграф 2 от ДФЕС).

3.7 Освен това се приветства разширяването на обхвата така, че да бъдат включени не само паричните средства в банкови сметки, но и други финансови инструменти⁽⁶⁾, както беше предложено от ЕИСК.

3.8 Въпреки това, ЕИСК все още не е напълно убеден в безусловната необходимост на тази мярка и в съответствието ѝ с принципа на субсидиарност.

3.8.1 На първо място, защото в действителност самата Комисия признава, че същият резултат теоретично би могъл да бъде постигнат по друг начин.

3.8.2 На второ място, защото преразглеждането на Регламент Брюксел I по начина, който беше препоръчан от Комисията и подкрепен от ЕИСК, се има за даденост и това решава основния въпрос за еквекватура.

3.8.3 Накрая, защото във вече посоченото добре изготвено проучване на въздействието не личи да са извършени цялостен анализ и надлежна оценка на увеличението на разходите, предвид въвеждането на нова съдебна процедура в нормативната уредба на всички държави членки, като се отчитат различните ѝ аспекти, свързани с прилагането, информацията за предприятията и потребителите, обучението на съдиите, адвокатите, съдия-изпълнителите и други служители на публичната администрация по принцип и на съдебната система в частност. Към това следва да се добави и увеличението на разходите, свързани с функционирането на съдебните структури, предвид обработката на различни формуляри, написани на 23-те езика на ЕС. Следователно разходите и ползите от тези аспекти не могат да бъдат сравнени с изчисленото намаление на разходите за предприятията и предвидената сума от допълнително събрани вземания, чиято стойност впрочем варира в интервал от 373 до 600 милиона евро. Освен това несигурността относно общите разходи по процедурата, както и установяването на компетентния съд ще продължат да представляват пречки. Това може да има отрицателно въздействие върху предприятията, по-специално върху малките предприятия.

3.9 От друга страна и подобно на отправените от Европейския парламент препоръки, ЕИСК продължава да счита, че при всички положения тази инициатива би трябвало да е придружена от едновременна и успоредна, ако не дори логически предшестваща я инициатива във връзка с предоставянето на прозрачна информация за имущественото състояние на длъжниците. Комитетът все още не разбира поради каква причина Комисията представя приоритетно (или единствено) настоящото предложение, а не другото.

⁽⁴⁾ Становища на ЕИСК: ОВ С 10, 15.1.2008 г., стр. 2 и ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 73.

⁽⁵⁾ Доклад по собствена инициатива А-7 0147/2011 от 14.4.2011 г., докладчик: г-жа Arlene McCarthy, Резолюция на ЕП от 10 май 2011 г. (ТА (2011) 0193).

⁽⁶⁾ В съответствие с определенията, дадени в член 4, параграф 1, точка 17) от Директива 2004/39/ЕО и в Приложение I, раздел В (ОВ L 145, 30.4.2004 г., стр. 1).

3.10 Накрая, ЕИСК не може да не изрази съжаление както по повод на позицията на Дания за неучастие в този инструмент, в съответствие с известната ѝ принципна декларация, така и по-специално във връзка с обявеното от Обединеното кралство решение също да не участва в инструмента, макар да е ясно, че именно тази държава членка не разполага със съдебен инструмент от идентичен вид и че едно от основните опасения, изразени при обсъждането на Зелената книга, беше същият този пропуск в англосаксонската съдебна система.

4. Специфични бележки

4.1 Член 2, параграф 2, буква в)

Изключването на арбитража трябва да бъде изяснено така, че да не се поставя под въпрос положението на арбитражните съдилища, които в редица държави членки издават решения, представляващи изпълнително основание със същата стойност като присъдите на общите съдилища.

4.2 Член 2, параграф 3 и член 32

Не съществуват сметки, освободени от запор, а суми от приходи и печалби, които са освободени от запор.

4.3 Член 4, параграф 1 и член 29

Предвид деликатността на ситуацията, понятията за „сметка на името на трета страна от името на ответника“ и „сметка, притежавана от ответника от името на трета страна“ трябва да бъдат по-добре определени и изяснени, за да не се пораждат съмнения относно техния обхват – нещо, което може да накърни правата на трети страни.

4.4 Член 7, параграф 1, буква а)

Този текст не е преведен по един и същи начин във всички езикови версии.

4.5 Член 8, параграф 2, буква е)

Поне в португалската езикова версия на текста, препратката към „член 17, параграф 1, буква б)“ е грешна. Трябва да бъде поправена на „член 7, параграф 1, буква б)“.

(Бел. пр.: Забележката не се отнася за българската езикова версия.)

4.6 Член 13

В режим от вида, който се предлага понастоящем, не трябва да се предоставя възможност на държавите членки да установяват различни срокове, тъй като в противен случай няма да бъде гарантирано единството и ще се стигне до несигурност.

4.7 Член 20, параграф 1

Вместо „могат да си сътрудничат“ трябва да се каже, че съдилищата „трябва да си сътрудничат“.

(Бел. пр.: Забележката не се отнася за българската езикова версия.)

4.8 Член 25, параграф 1

Понятието „своевременно“ е неясно и опасно. Трябва да бъде заменено от фиксиран минимален срок, например „на следващия работен ден“.

4.9 Член 27, параграф 3

Възможността да се използват сигурни електронни средства за комуникация би трябвало да бъде разширена така, че да включва функционирането на всички инструменти, включително отношенията между съдилищата, в рамките на програмата „Електронно правосъдие“ на Комисията. По този начин процедурите стават по-експедитивни.

4.10 Член 41

Накрая трябва да се добави изразът „освен в случаите когато, съгласно националното законодателство на компетентния съд, конституирането на адвокат е задължително“.

4.11 Член 44

Тази разпоредба може да доведе до различно интерпретиране и несигурност във функционирането на процесите. Трябва да бъде заличена.

4.12 Определяне на сроковете

В различните разпоредби от предложението сроковете се определят по различен начин. Говори се както за „календарни дни“ (член 21), така и за „работни дни“ (член 24, параграф 3, буква в) и член 27), или чисто и просто за „дни“ (член 35, параграф 4). От съображения, свързани с правната сигурност, начинът, по който се определят сроковете, би трябвало да се уеднакви.

4.13 Приложения и член 47

Съдържанието на приложенията и по-специално езиците, на които трябва да се използват, и необходимостта да бъдат преведжани, за да се гарантира правилното им разбиране, трябва да бъдат по-добре анализирани и предварително изпробвани на практика. Същото се отнася и за допълнителните доказателства и устните показания (член 11).

Брюксел, 26 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2006/43/ЕО относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и консолидираните счетоводни отчети“

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD)

и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специфични изисквания по отношение на задължителния одит на предприятия от обществен интерес“

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD)

(2012/C 191/12)

Докладчик: г-н MORGAN

На 13 декември 2011 г. Европейският парламент, и на 26 януари 2012 г. Съветът на Европейския съюз решиха, в съответствие с член 50 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2006/43/ЕО относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и консолидираните счетоводни отчети“

COM(2011) 778 final — 2011/0389(COD).

На 15 декември 2011 г. Европейският парламент, и на 26 януари 2012 г. Съветът на Европейския съюз 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 специфични изисквания по отношение на задължителния одит на предприятия от обществен интерес“

COM(2011) 779 final — 2011/0359(COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 110 гласа „за“, 18 гласа „против“ и 63 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 След становището си относно Зелената книга (СЗК) за одитната политика⁽¹⁾ ЕИСК очакваше, че съществуващата Директива относно одита 2006/43/ЕО⁽²⁾ ще бъде актуализирана. Сега Комисията предлага да актуализира една част от Директивата, но и да изготви Регламент за другата част.

1.2 ЕИСК подкрепя проекта за директива. Тя е в съответствие със СЗК на Комитета. ЕИСК подкрепя също много аспекти на регламента.

1.3 Този регулаторен формат изглежда има две цели: да се въведат фундаментални промени на одитния пазар и да се определят в значителни детайли процедурите, свързани с одита на компаниите и връзките между борда и одиторския комитет.

1.4 В минимална степен е отчетена препоръката на ЕИСК, че одитната реформа би трябвало да бъде обединена с препоръките относно корпоративното управление. Не се обсъжда начинът, по

който, както задължителните одитори, така и одиторските комитети трябва да подобрят комуникацията със заинтересованите страни и акционерите.

1.5 Комисията предлага да бъдат направени фундаментални промени на пазара за одиторски услуги със задължителна ротация на задължителните одитори след шест години и със структурни разпоредби, включващи услугите, различни от извършването на одит, с цел да се ограничи пазарният дял на специфични компании в някои държави членки.

1.6 Вместо към състоянието на пазара на одиторските услуги да се подхожда с регламент, Комитетът предложи този въпрос да се възложи на органите по конкурентоспособността. Тези органи разполагат със средства, за да извършат цялостни икономически оценки и да формулират подходящи решения. В последните месеци ситуацията в Обединеното кралство беше разглеждана от органа по конкуренцията на Обединеното кралство. Както се посочва в нашето СЗК, ЕИСК би искал да насърчи Германия и Испания да поемат по същия курс на действия. Въпреки това Комитетът отчита, че разглежданият регламент ще даде възможност за по-голяма последователност в задължителния

⁽¹⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 92.

⁽²⁾ ОВ L 157, 9.6.2006 г., стр. 87.

одит на предприятията от обществен интерес в Европа – въпрос, който е от първостепенно значение за финансовата стабилност и укрепването на вътрешния пазар.

1.7 В своето СЗК ЕИСК не подкрепя задължителната ротация на задължителните одитори (ЗО). Вместо това в него се предлага задължително обявяване на нов търг за договора на всеки шест до осем години. След като разгледа внимателно новите предложения, ЕИСК поддържа тази позиция, но приветства други аспекти на регламента. Във връзка със задължението за ротация на основния партньор по одита, ЕИСК предлага периодът за задължително повторно обявяване на търг също да бъде седем години.

1.8 В своето СЗК Комитетът изрази много ясна позиция относно услугите, различни от извършването на одит: задължителният одитор не бива да предоставя на своите клиенти на задължителен одит никакви услуги, които могат да породят конфликт на интереси за задължителния одитор, иначе казано, ситуации, в които задължителният одитор ще трябва да преглежда своята собствена работа. В същото време законово установените одитори би трябвало да имат правото да предоставят пълен набор от услуги, различни от извършването на одит на клиенти, които не търсят такива услуги. Ползите от придобития опит ще се увеличат както за клиентите на одита, така и за клиентите във връзка с други услуги.

1.9 ЕИСК не одобрява предложението за дружества, извършващи само одит. Формулата за определяне на това, кога едно одиторско дружество е лишено от правото на предлагане на услуги, различни от извършването на одит, би трябвало да се премахне. Комисията е загрижена за възможните рискове от твърдото доминиране в три държави. ЕИСК препоръчва Комисията да разглежда тези няколко случая пряко или посредством съответните компетентни власти и/или органи по въпроси в областта на конкуренцията.

1.10 Както се отбелязва във всяко друго становище на ЕИСК, трябва да се вземе предвид позицията на МСП. Ако МСП има акции на фондовата борса, то се определя като предприятие от обществен интерес и следователно е обект на пространни и предписателни разпоредби от регламента, които очевидно са предназначени за одита на банки. В параграф 4.1.1 е представен анализ на компаниите, листнати на Лондонската фондова борса. Лондон е значително по-напреднал от други борси в ЕС при предоставянето на собствен капитал на малки предприятия. Собственият капитал е по-гъвкав от банковите заеми. Половината от компаниите, листнати на Лондонската борса, както и МСП, листнати на други места в Европа, би трябвало да бъдат изключени от този регламент или да им се предостави дерогация.

1.11 Важен аспект, който ЕИСК подчертава, е, че параграф 2 в член 14 стриктно ограничава онова, което заинтересованите страни биха очаквали от задължителния одит и в резултат възниква въпросът за това, каква би трябвало да бъде ролята на одита.

1.12 Регламентът също така отива отвъд етичните, счетоводните стандарти и стандартите за качество, които вече се

прилагат в сектора, и в него не се споменава разработването на съответни стандарти. Дали намерението на Комисията не е да заобиколи работата на тези органи?

1.13 В заключение ЕИСК напълно подкрепя преразгледаната директива и до голяма степен подкрепя регламента. ЕИСК е изключително загрижен за приложимостта на регламента по отношение на МСП и препоръчва по-радикалните предложения да бъдат разгледани допълнително.

2. Въведение

2.1 Настоящото становище разглежда две паралелни предложения на Комисията: регламент за повишаване качеството на одитите на финансовите отчети на предприятията от обществен интерес и директива за развитие на единния пазар на задължителни одити. Тези предложения бяха разработени след широки консултации въз основа на „Зелена книга относно одитна политика: поуки от кризата“⁽³⁾. ЕИСК направи цялостна оценка на Зелената книга и настоящото становище се базира на тази оценка.

2.2 Съществува действаща директива относно одита (2006/43/ЕО)⁽⁴⁾. Комисията предлага да замени тази директива с нова директива и да укрепи одита на предприятия от обществен интерес (ПОИ) с нов регламент. Вследствие на това се предлага разпоредбите на Директива 2006/43/ЕО⁽⁵⁾, отнасящи се до задължителния одит на ПОИ, да бъдат заличени от тази, като задължителният одит на ПОИ следва да се регулира с нов регламент.

2.3 Всичко, което ЕИСК би искал да каже във връзка с обществената роля на одита, ролята на одита във финансовата криза, пазара на одиторски услуги и т.н., беше заявено в становището на Комитета относно Зелената книга. Настоящото становище съсредоточава вниманието си върху подробните предложения, включени в новите законодателни проекти.

3. Становище на ЕИСК относно директивата

3.1 Основните промени в Директивата за задължителния одит са:

3.1.1 **Разграничение между Директивата за задължителния одит и допълнителен правен инструмент относно специфични изисквания за задължителния одит на ПОИ;**

3.1.2 **Определение на „задължителен одит“ с оглед съобразяване с новата счетоводна директива;**

3.1.3 **Промяна на правилата за собственост;**

Държавите членки следва да преустановят изискването минимален капитал в одиторско дружество да бъде държан от задължителни одитори или одиторски дружества, в случай че участващите одитори или

⁽³⁾ COM(2010) 561 final.

⁽⁴⁾ ОВ L 157, 9.6.2006 г., стр. 87.

⁽⁵⁾ Вж. бележка под линия 4.

одиторски дружества имат влияние върху изготвянето на одитни доклади. Въпреки това държавите членки трябва да имат възможност, отчитайки националните условия, да решават дали такова външно участие в капитала е уместно.

- 3.1.4 **Паспорт за одиторски дружества;**
- 3.1.5 **Паспорт за задължителните одитори и облекчаване на условията за одобряване на задължителния одитор в друга държава членка;**
- 3.1.6 **Изисквания към компетентните органи да си сътрудничат по отношение на образователните изисквания и изпита за правоспособност;**
- 3.1.7 **Стандарти за одит и отчитане на одита;**
- 3.1.8 **Нови правила относно компетентните органи;**
- ЕИСК подкрепя установяването на компетентните власти на държавите членки като независими национални регулатори и надзорни органи и национални партньори на ЕОЦКП. Въпреки това, в случаите, когато компетентните независими одиторски надзорни органи (включително палати на публични счетоводители и одитори) вече функционират добре в държавите членки, ЕИСК би желал тези органи да бъдат включени по еквивалентен начин в новата надзорна рамка, а не да бъдат изключвани от нея.
- 3.1.9 **Забрана на договорни клаузи, които влияят върху назначаването на задължителни одитори или одиторски дружества;**
- 3.1.10 **Специални правила за задължителния одит на малки и средни предприятия.**
- 3.2 ЕИСК подкрепя всички тези промени. Повечето са в съответствие със СЗК на ЕИСК.

4. Становище на ЕИСК относно регламента

Тази част следва структурата на регламента. Цитирани са или са обобщени важни параграфи от текста и когато е необходимо, се изразява становището на ЕИСК.

ДЯЛ I: ПРЕДМЕТ, ПРИЛОЖНО ПОЛЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

4.1 Членове от 1 до 3 – Предмет, приложно поле и определения

„Регламентът се прилага по отношение на одитори (ЗО), които извършват задължителни одити на ПОИ, и по отношение на одитираните ПОИ, например правила за одиторския комитет (ОК), който ПОИ трябва да създаде. С развитието на финансовия сектор възникват нови категории финансови институции съгласно правото на Съюза, поради което е уместно в определенията на ПОИ да бъдат включени и инвестиционните посредници, платежни институции, предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК), институции за електронни пари и алтернативни инвестиционни фондове.“

4.1.1 Освен кредитните институции, застрахователните компании и всички останали предприятия за финансови услуги, ПОИ са дефинирани като всички компании с акции, листнати на публичните фондови борси. ЕИСК смята, че изискванията на настоящия регламент са прекалено строги за МСП. МСП се дефинират въз основа на заетостта, приходите или счетоводния баланс. В регламента се използва пазарната капитализация, за да се дефинират големите компании и ЕИСК предлага тя да се използва и за дефинирането на МСП за целите на задължителния одит. Би трябвало да се позволят изключения или дерогации за компании с пазарен капитал до 120 милиона евро. По-долу се предоставя анализ на компаниите, листнати на Лондонската фондова борса. Разпределението на пазарната капитализация ще бъде подобно на други борси в ЕС. Подобен подход би трябвало да се прилага и спрямо финансовите МСП, дейностите на които едва ли имат системно значение.

Капитализация на листнатите компании
(при обменен курс от 1 £ = 1,20 EUR)

Диапазон (в милиони EUR)	Основен пазар: 985 компании Стойност на капитала: 2 336 055 милиона EUR			Алтернативен инвестиционен пазар (AIM): 1 122 компани Стойност на капитала: 85 107 милиона EUR		
	Брой компании	% от компаниите	Пазарна стойност в %	Брой компании	% от компаниите	Пазарна стойност в %
над 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300 – 600	106	10,6	2	34	3	15,4
120 – 300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60 – 120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30 – 60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Капитализация на листнатите компании (при обменен курс от 1 £ = 1,20 EUR)						
Основен пазар: 985 компании Стойност на капитала: 2 336 055 милиона EUR				Алтернативен инвестиционен пазар (AIM): 1 122 компании Стойност на капитала: 85 107 милиона EUR		
Диапазон (в милиони EUR)	Брой компании	% от компаниите	Пазарна стойност в %	Брой компании	% от компаниите	Пазарна стойност в %
12 – 30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6 – 12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0 - 6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
други	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Източник: London Stock Exchange Web Site / Statistics (Уебсайт на Лондонската фондова борса, секция „Статистика“)

4.2 Член 4 – Големи предприятия от обществен интерес

„а) 10-те най-големи емитента на акции във всяка държава членка, измерени спрямо пазарната капитализация и всички емитенти на акции, чиято средна стойност на пазарната капитализация е над 1 000 000 000 EUR през предходните три календарни години;

б) и в) всеки субект от финансовия сектор, чието общо балансово число към датата на приключване на баланса надхвърля 1 000 000 000 EUR;“

4.2.1 Тези определения са свързани с разпоредбите на член 10, параграф 5.

ДЯЛ II: УСЛОВИЯ ЗА ИЗВЪРШВАНЕТО НА ЗАДЪЛЖИТЕЛЕН ОДИТ НА ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС

ГЛАВА I: Независимост и избягване на конфликт на интереси

4.3 Членове 5 – 8

4.3.1 ЕИСК подкрепя тези 4 члена по принцип.

4.4 Член 9 – Одиторски такси

„2. Когато ЗО предоставя на одитираното предприятие свързани с одита финансови услуги, както е посочено в член 10, параграф 2, таксите за тези услуги не трябва да превишават 10 % от таксите, платени от одитираното предприятие за задължителния одит.

3. Когато размерът на таксите, получени от одитираното ПОИ, представляват повече от 20 % или — за две последователни години — повече от 15 % от общите годишни такси, получени от ЗО, извършващ задължителния одит, одиторът или одиторското предприятие оповестява това пред ОК.

ОК преценява дали одитният ангажимент подлежи на проверка за контрол на качеството от друг ЗО преди да бъде издаден одиторският доклад.

Когато общият размер на таксите, получени от ПОИ, което е предмет на задължителен одит, представлява в продължение на две последователни години 15 % или повече от общите годишни такси, получени от ЗО, извършващ задължителния одит, одиторът или дружеството информира за това компетентния орган.“

4.4.1 ЕИСК подкрепя предложенията за прозрачност. Въпреки това 10-процентното ограничение в параграф 2 е произволно определено. ЕИСК предлага услугите, свързани с одита (вж. 10.2 по-долу), да бъдат част от плана за одит (вж. параграф 4.16.2 по-долу) и цената за тях да се начислява без произволни ограничения в контекста на одита като цяло.

4.5 Член 10 – Забрана на предоставянето на услуги, различни от извършване на одит

„1. ЗО, извършващи задължителен одит на ПОИ, може да предоставя на одитираното предприятие услуги по задължителния одит и свързаните с него финансови услуги.

2. *Свързани с одита финансови услуги са:*
- а) одит или преглед на междинните финансови отчети;
- б) изразяване на увереност относно декларациите за корпоративно управление;
- в) изразяване на увереност относно корпоративната социална ангажираност;
- г) изразяване на увереност или удостоверяване във връзка със задължителното за финансови институции отчитане;
- д) удостоверяване на спазването на данъчните изисквания;
- е) други задължения, свързани с одитната дейност.
3. *ЗО, извършващи задължителен одит на ПОИ, може пряко или косвено да предоставя на одитираното предприятие услуги, различни от извършване на одит. Услуги, различни от извършване на одит:*
- а) услуги, които при всички случаи водят до конфликт на интереси:
- (i) експертни услуги, които не са свързани с одита, данъчни консултации, услуги, свързани с общото управление и други консултантски услуги;
- (ii) водене на счетоводство, изготвяне на счетоводна документация и на финансови отчети;
- (iii) разработване и внедряване на процедура за вътрешния контрол или за управление на риска и консултации във връзка с риска;
- (iv) услуги по остойностяване, предоставяне на становища за обективност или отчети за апортни вноски;
- (v) актюерски или правни услуги, включително разрешаване на спорове;
- (vi) разработване и внедряване на информационни технологии за финансовите системи на ПОИ;
- (vii) участие във вътрешния одит на одитирания клиент и предоставяне на услуги, свързани с работата на звеното по вътрешен одит;
- (viii) услуги в качеството на брокер или дилър, инвестиционен консултант или услуги по инвестиционно банкиране;
- б) услуги, които може да доведат до конфликт на интереси:
- (i) услуги в областта на човешките ресурси;
- (ii) предоставяне на уверителни писма на инвеститорите във връзка с емитирането на ценни книжа на предприятието;
- (iii) разработване и внедряване на информационни технологии за финансовите системи;
- (iv) услуги във връзка с провеждането на комплексна проверка от илето на продавача или купувача при евентуални сливания и придобивания.“
- 4.5.1 В своето СЗК ЕИСК заяви, че ЗО не бива да предоставя на своите клиенти на задължителен одит никакви услуги, които могат да породят конфликт на интереси. Въпреки че смята, че следва да бъде обсъдено естеството на услугите в точки 3 (а) и (б) по-горе, ЕИСК подкрепя намерението на регламента.
- 4.5.2 Не е възможно да се изключи възможността, че съществуват обстоятелства, при които може да е напълно оправдано ЗО да предоставя услуга от точка (i) to (v) от списъка (а) на свой клиент на задължителен одит. Могат да възникнат непредотвратими, форсмажорни събития, катастрофите за компаниите също са възможни. Услугите от списъка (б) могат да бъдат предоставяни по преценка или на ОК, или на компетентния орган. Това би трябвало да бъде възможно и за изброените услуги в списък (а) в изключителни обстоятелства.
- „5. Когато одиторското дружество получава повече от една трета от годишните си одиторски приходи от големи ПОИ и принадлежи към треза, чиито членове имат комбинирани годишни приходи от одит над 1 500 млн. евро в рамките на Европейския съюз, то спазва следните изисквания:
- а) не може пряко или непряко да предоставя на ПОИ услуги, различни от извършването на одит;
- б) не може да принадлежи към треза, която предоставя в рамките на Съюза услуги, различни от извършването на одит;
- д) такова одиторско дружество не може пряко или непряко да притежава повече от 5 % от капитала или от правата на глас в лицето, предоставящо услугите, изброени в параграф 3.“
- 4.5.3 ЕИСК разбира, че тези разпоредби са насочени към „доминиращото“ положение на пазара на „голямата четворка“ в Обединеното кралство, Германия и Испания (във всичките

случаи – различна компания) и имат за цел да предотвратят възникването на такова положение в бъдеще. В своето СЗК ЕИСК предложи доминиращото положение на пазара да бъде препратено към органите по конкурентоспособността. В Обединеното кралство вече се извършва разследване. ЕИСК предлага Германия и Испания да последват този пример в очакване на приемането на настоящия регламент.

4.5.4 ЕИСК не подкрепя дружествата, извършващи само одит. Според него подобна промяна е твърде вероятно да окаже отрицателно въздействие върху качеството на одиторите и качеството на задължителните одити. ЕИСК поддържа позицията си, че одиторите би трябвало да могат да предоставят пълен набор от услуги, различни от извършването на одит, на предприятия, които не са клиенти за извършването на задължителен одит.

4.5.5 В своето СЗК ЕИСК заяви, че подкрепя предоставянето на някои услуги, различни от извършването на одит, на клиенти на задължителните одити, които са МСП. Така малките предприятия ще получат по-добро качество, услуги и стойност от един единствен консултант. ЕИСК поддържа тази своя позиция.

4.6 Член 11 – Подготовка за задължителния одит и оценка на рисковете за независимостта

4.6.1 Разпоредбите се подкрепят от ЕИСК.

ГЛАВА II: Поверителност и професионална тайна

4.7 Членове 12 и 13

4.7.1 Разпоредбите се подкрепят от ЕИСК.

ГЛАВА III: Извършване на задължителния одит

4.8 Член 14 – Обхват на задължителния одит

„2. Без да се засягат изискванията за докладване, предвидени в членове 22 и 23, обхватът на задължителния одит не включва изразяване на увереност относно бъдещата жизнеспособност на одитираното предприятие, нито на ефективността или ефикасността, с които управителният или административният орган ръководят или ще ръководят дейността на предприятието.“

4.8.1 ЕИСК обръща внимание върху цитирания по-горе параграф, тъй като той стриктно ограничава онова, което заинтересованите страни биха очаквали от задължителния одит и в резултат възниква въпросът за това, каква би трябвало да бъде ролята на одита.

4.9 Член 15 – Професионален скептицизъм

„30 поддържа професионален скептицизъм през целия одиторски процес. „Професионален скептицизъм“ означава поведение, което включва поставяне под въпрос, отделяне на повишено внимание на условия, които може да са показателни за евентуални неточности, дължащи се на грешка или измама, и критична оценка на одитните доказателства.“

4.9.1 Както и в нашата СЗК, ЕИСК подкрепя акцента върху професионалния скептицизъм.

4.10 Членове 16 – 20

4.10.1 ЕИСК подкрепя използването на международните стандарти за одит (МСО) и останалите разпоредби на членове 16 – 20.

ГЛАВА IV: Докладване във връзка с одита

4.11 Член 21 – Резултати от задължителния одит

„30 представя резултатите от задължителния одит в следните доклади:

— одиторски доклад в съответствие с член 22;

— допълнителен доклад за одиторския комитет в съответствие с член 23.“

4.12 Член 22 – Одиторски доклад

„2. Одиторският доклад се изготвя в писмен вид. В него като минимално изискване:

k) се определят основните области на риска от съществени неточности в годишните или консолидираните финансови отчети, включително важни счетоводни прогнози или области, за които съществува несигурност на изтерванията;

л) се предоставя декларация относно състоянието на одитираното предприятие, по-специално оценка на способността на предприятието да изпълнява задълженията си в близко бъдеще и да продължи работа като действащо предприятие;

м) се оценява системата за вътрешен контрол на предприятието, включително значителни слабости на вътрешния контрол, констатирани по време на задължителния одит, както и системата за водене на счетоводство и счетоводно отчитане;

о) се посочва и се обяснява всяко нарушение на счетоводните правила или нарушаване на законодателните или учредителните актове, решенията относно счетоводната политика и други въпроси, които са от значение за управлението на предприятието;

р) когато задължителният одит е извършен от одиторско дружество, в доклада се посочва всеки член, участващ в одитния ангажимент, и се декларира, че всички членове са запазили пълна независимост и че нямат пряк или косвен интерес в одитираното предприятие;

у) се изразява мнение, в което ясно се изразява мнението на ЗО за това, дали годишните или консолидираните финансови отчети дават вярна и точна представа и са изготвени в съответствие с прилаганата рамка за финансово отчитане;

ф) отбелязват се всякакви въпроси, на които ЗО са обърнали внимание чрез подчертаването им, без квалифициране на одиторското мнение;

4. Одиторският доклад не е по-дълъг от четири страници или 10 000 знака (без интервали).“

4.12.1 Този доклад замества одиторското мнение, което понастоящем се публикува като част от Годишните доклади и отчети на ПОИ. В параграф 2 се определят 23 елемента от (а) до (ц), които трябва да бъдат включени в четирите страници на този доклад. В своето СЗК ЕИСК критикува безсмисленото и стандартно съдържание на одиторското мнение, което се различава незначително между отделните предприятия и отделните сектори. С този доклад ще се разкриват повече данни, което едва ли ще се хареса на одитираните предприятия.

4.12.2 Съществува изискване да се определят поименно участниците в одиторския екип. За най-големите ПОИ той може да включва стотици лица. Доклад за много голямо предприятие определено трябва да се различава по мащаб и обхват от този за предприятие, което е 100 пъти по-малко. Редица изисквания изглеждат не съответстват на международните счетоводни стандарти. В регламента тези стандарти не се споменават.

4.13 Член 23 – Допълнителен доклад за одиторския комитет

„1. Допълнителният доклад се оповестява на общото събрание на одитираното предприятие, ако управителният или административният орган на одитираното предприятие реши така.“

4.13.1 Според ЕИСК малко вероятно е одитираните предприятия да оповестяват изцяло този доклад. ЕИСК счита, че на социалните партньори в предприятията би трябвало да бъде предоставена информация за него при зачитане на различните национални системи за участие на работниците.

„2. В допълнителния доклад се обясняват подробно и изрично резултатите от задължителния одит и най-малко:

е) се посочват и се обясняват решенията относно съществената несигурност, която може да породи съмнение относно способността на предприятието да функционира като действащо предприятие;

ж) се определя подробно дали воденето на счетоводството, счетоводната отчетност, всички одитирани документи, годишните или консолидираните финансови отчети и евентуални допълнителни доклади са целесъобразни;

з) се посочват и се обясняват подробно всички случаи на неспазване на изискванията, включително несъществени случаи, доколкото това се счита за необходимо на ОК, за да изпълнява задачите си;

и) се оценяват методите за остойностяване, приложени към различните позиции в годишните или консолидираните финансови отчети, включително всяко въздействие от промени в тях;

к) се предоставят пълни подробности за всички гаранции, уверителни писма, предприемането на публична интервенция и другите подпомагащи мерки, които са били отчетени при оценката за действащо предприятие;

л) се потвърждава присъствието по време на инвентаризация, както и други случаи на физическа проверка;

о) посочва се дали са предоставени всички изисквани обяснения и документи.“

4.13.2 Този доклад се базира на подробния доклад, използван от одиторските дружества в Германия. Неговото прилагане в ЕС би трябвало да подобри както качеството на задължителния одит, така и реакцията на одитираното дружество спрямо одита. ЕИСК подкрепя този доклад.

4.14 Член 24 – Наблюдение на задължителния одит от одиторския комитет и член 25 – Доклад до надзорните органи на предприятията от обществен интерес

4.14.1 Членове 24 и 25 съответстват на СЗК на ЕИСК.

ГЛАВА V: Доклад за прозрачност на задължителните одитори и съхраняване на документация

4.15 Членове 26 – 30

4.15.1 Глава V съответства на СЗК на ЕИСК.

ДЯЛ III: НАЗНАЧАВАНЕ НА ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ОДИТОРИ ОТ ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС

4.16 Член 31 – Одиторски комитет

„1. ОК се състои от членове на административния орган, които не са изпълнителни членове, и/или от членове на надзорния орган на одитираното предприятие и/или от членове, назначени от общото събрание на акционерите на одитираното предприятие.“

Поне един член на ОК има компетентност в областта на одита, а друг член — в областта на счетоводството и/или одита. Членовете на комитетата като цяло са компетентни относно отрасъла, в който работи одитираното предприятие.

Мнозинството от членовете на ОК са независими. Председателят се назначава от членовете на ОК и е независим.“

4.16.1 Параграф 1 съответства изцяло на препоръките на ЕИСК в неговото СЗК, при положение че „като цяло“ не означава „всички“.

4.16.2 В параграф 5 се конкретизират отговорностите на одиторския комитет. ЕИСК предлага още две отговорности: одобряването на плана за одита, включително предоставянето на услуги, свързани с одита и одобряването на съответните бюджети.

4.17 Член 32 – Назначаване на задължителни одитори

„2. ОК представя препоръка за назначаване на ЗО. Препоръката съдържа най-малко две възможности за одитен ангажимент и одиторският комитет надлежно обосновава предпочитанието си към една от тях.

3. Препоръката на ОК се изготвя след процедурата за подбор, организирана от одитираното предприятие при спазване на следните критерии:

- а) одитираното предприятие има право да покани всеки ЗО да представи предложения, при условие че най-малко един от поканените одитори не е получил над 15 % от общите си одиторски такси от големите ПОИ в съответната държава членка;
- б) одитираното предприятие е свободно да избере начина, по който да покани задължителния(ите) одитор(и);
- в) одитираното предприятие изготвя тръжните документи, които се използват от одитираното предприятие за оценка на предложенията, направени от ЗО;
- г) одитираното предприятие е свободно да определи процедурата за подбор и може да проведе преки преговори със заинтересовани кандидати в хода на процедурата;
- е) одитираното предприятие оценява предложенията, направени от ЗО, съобразно критериите за избор, предварително определени в тръжните документи;
- ж) одитираното предприятие трябва да може да докаже пред компетентния орган, че процедурата за подбор е проведена по справедлив начин.

5. Ако предложението на административния или надзорния съвет се отклонява от препоръката на ОК, в предложението се обосновават причините за неспазването на препоръката на ОК.

6. В случай на кредитна институция или застрахователно предприятие управителният или надзорният съвет представя своя проект за предложение на компетентния орган.

10. За да се улесни изпълнението на задачата на одитираното предприятие да организира процедура за подбор за назначаване на ЗО, ЕБО, ЕОЗППО и ЕОЦКП издават насоки.“

4.17.1 Независимо от продължителността на одитния ангажимент, тези насоки биха били полезни за големите ПОИ, но в този си вариант те са прекалено предписателни за МСП. МСП често не следват описания в буква (а) процес и обикновено използват вторични или третични дружества. МСП смятат, че имат свобода на действие по отношение на (б) и (г). МСП обикновено не изготвят формални тръжни документи, често не изискват конкуренти предложения и не се чувстват отговорни да предоставят обяснения на компетентните органи. Параграф 5 не се прилага по отношение на МСП. Тези правила са замислени за банки, а не за МСП. За да извършват дейността си, МСП не изискват принос от многобройните институции, цитирани в параграф 10.

4.17.2 Изисква се поканите за търга да бъдат изпратени до поне едно вторично дружество. Това може да предостави на вторичните дружества достъп до по-големи клиенти, но очевидно съществуват много въпроси, които всички вторични дружества трябва да решат и само с обединени усилия те ще разполагат с ресурсите, за да предоставят отговор в ограничен брой случаи.

4.18 Член 33 – Продължителност на одитния ангажимент

„1. ПОИ назначава задължителен одитор за първоначален ангажимент, който не може да бъде по-кратък от две години. ПОИ може да поднови ангажимента само веднъж. Общата максимална продължителност на първоначалния и подновения ангажимент не може да надвишава 6 години. Ако в рамките на непрекъснат ангажимент от 6 години са назначени двама ЗО, максималната продължителност на ангажимента за всеки от задължителните одитори или одиторски дружества не може да превишава 9 години.“

4.18.1 В своето СЗК ЕИСК не подкрепя задължителната ротация на ЗО. Вместо това в него се предлага задължително обявяване на нов търг за договора на всеки шест до осем години. След като разгледа внимателно новите предложения, ЕИСК поддържа тази позиция, но приветства други аспекти на регламента.

4.18.2 Във връзка със задължението за ротация на основния партньор по одита (вж. параграф 4 по-долу) ЕИСК предлага периодът за задължително повторно обявяване на търг също да бъде седем години. Съществува полемика дали натовареният ЗО би трябвало да има фиксиран период на възлагане от седем години. В много държави членки ЗО се определя наново всяка година и в регламента следва да се предвиди възможността да продължи да се прилага тази практика. В съответствие с това следва да съществува гъвкавост в рамките на периода от седем години, но задължителното повторно обявяване на търг би трябвало да бъде изисквано след непрекъснат период на

възлагане от седем години. ЕИСК подчертава, че при задължително повторно обявяване на търг процедурите трябва да бъдат прозрачни и че в случай на кредитна институция, компетентният орган трябва да одобри резултата.

„4. Основният(ите) партньор(и) по одита, отговорен(и) за извършване на задължителен одит, прекратява(т) участието си в задължителния одит на одитираното предприятие след период от седем години. ЗО установяват подходящ поэтапен ротационен механизъм по отношение на най-старшите служители.“

4.18.3 Тази ротация се подкрепя в СЗК на ЕИСК, но решение за поэтапната ротация на останалите служители трябва да се взема от задължителния одитор.

4.19 Член 34 – Уволнение и подаване на оставка от задължителни одитори

ДЯЛ IV: НАБЛЮДЕНИЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ НА ОДИТОРИТЕ И ОДИТОРСКИТЕ ДРУЖЕСТВА, ИЗВЪРШВАЩИ ЗАДЪЛЖИТЕЛЕН ОДИТ НА ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС

ГЛАВА I: Компетентни органи

4.20 Членове 35 – 39

4.20.1 ЕИСК подкрепя разпоредбите, свързани с компетентните органи.

ГЛАВА II: Гарантиране на качеството, разследване, наблюдение на пазара, планиране на действия при непредвидени ситуации и прозрачност на дейността на компетентните органи

4.21 Членове 40 – 44

„Задачите на компетентните органи включват:

— проверки на гарантирането на качеството на извършените задължителни одити;

— разследване с цел откриване, коригиране и предотвратяване на неправилно извършени задължителни одити;

— наблюдаване на развитието на пазара за предоставяне на услуги, свързани със задължителния одит;

— редовно проследяване на възможни заплахи за непрекъснатостта на операциите на големите одиторски дружества, включително рискове, дължащи се на високата концентрация, и изискване от големите одиторски дружества да прилагат планове за действия при извънредни ситуации, за да се справят с такива заплахи.“

4.21.1 Предложението компетентните органи да работят с най-големите фирми във всяка юрисдикция при разработването на планове за действие в непредвидени ситуации е в съответствие със СЗК на ЕИСК.

ГЛАВА III: Сътрудничество между компетентните органи и връзки с европейски надзорни органи

4.22 Членове 45 – 56

„а) С регламента се изисква сътрудничеството на равнището на ЕС между компетентните органи да се извършва в рамките на ЕОЦКП, като по този начин ще се заместят сегашният механизъм за сътрудничество под егидата на Европейската група на представителите на органите за надзор върху одиторите (EGAOB).

ЕОЦКП следва да изготви насоки по няколко въпроса: например относно съдържанието и представянето пред одиторския комитет на одиторския доклад и допълнителния доклад, относно надзорната дейност на одиторския комитет или провеждането на проверки за гарантиране на качеството.

б) Под покровителството на ЕОЦКП трябва да се въведе „доброволно“ общоевропейско сертифициране на качеството на одита, за да се подобри публичното представяне, признанието и репутацията на всички одиторски дружества, които имат капацитета да провеждат одити на ПОИ с високо качество.“

4.22.1 ЕИСК подкрепя това предложение.

ГЛАВА IV: Сътрудничество с одитори на трета държава и с международни организации и органи

4.23 Членове 57 – 60

„Компетентните органи и ЕОЦКП могат да сключват споразумения за сътрудничество, предвиждащи обмен на информация с компетентните органи на трети държави, само ако предоставяната информация е предмет на гаранции за професионална тайна и при условие че се спазват правилата за защита на данните.“

4.23.1 ЕИСК подкрепя предложенията в глава IV.

ДЯЛ V: АДМИНИСТРАТИВНИ САНКЦИИ И МЕРКИ

4.24 Член 61 – Административни санкции и мерки

4.25 Член 62 – Правомощия за налагане на санкции

„1. Настоящият член се прилага във връзка с посочените в приложението нарушения на разпоредбите на настоящия регламент.

2. Компетентните органи разполагат с правомощия да налагат най-малко следните административни мерки и санкции:

б) публично изявление, което посочва отговорното лице и характера на нарушението, публикувано на уебсайта на компетентните органи;

- е) илуцествени административни санкции, възлизащи до двойния размер на реализираната печалба или нереализираната загуба вследствие на нарушението;
- ж) за физически лица: илуцествени административни санкции в размер до 5 000 000 евро;
- з) по отношение на юридическо лице, илуцествена санкция в размер до 10 % от общия годишен оборот през преходната стопанска година;“

4.26 Член 63 – Ефективно налагане на санкции

„1. При определяне на вида на административните санкции и мерки компетентните органи вземат предвид всички съответни обстоятелства, включително:

- а) тежестта и продължителността на нарушението;
- б) степента на отговорност на отговорното лице;
- в) финансовото състояние на отговорното лице
- г) размера на реализираните печалби или нереализираните загуби.“

4.27 Член 64 – Публикуване на санкции и мерки

„Всяка административна мярка или санкция, наложена за нарушение на настоящия регламент, се публикува своевременно, като оповестената информация трябва да разкрива поне вида и естеството на нарушението и самоличността на отговорните лица, освен ако това оповестяване би застрашило сериозно стабилността на финансовите пазари.“

4.28 Член 65 – Обжалване

4.29 Член 66 – Сигнализиране за нарушения

4.29.1 В своето СЗК ЕИСК предвиждаше установяването на професионален дисциплинарен орган във всяка държава членка. Комитетът подкрепя тези предложения. Всъщност тези предложения позволяват да се назовават и порицават отговорните за случаи на нарушения.

ДЯЛ VI: ДЕЛЕГИРАНИ АКТОВЕ, ДОКЛАДВАНЕ И ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

4.30 Членове 68 – 72

4.30.1 Предвижда се преходен режим за влизането в сила на задължението за ротация на одиторските дружества, задължението за организиране на процедура за подбор на одиторско дружество и създаването на одиторски дружества, които предоставят само одиторски услуги.

4.31 ПРИЛОЖЕНИЕ I: Нарушения от задължителни одитори или основните партньори по одита

Обхванатите нарушения са главно от процедурно и административно естество, свързани с: конфликт на интереси, организационни или оперативни изисквания, извършването на задължителен одит, докладване на одита, разпоредби за оповестяване, назначаването на задължителни одитори или одиторски дружества от страна на предприятия от обществен интерес и гарантиране на качеството. Не е ясно по какъв начин ще се третира грешка на одитора (като неотдавнашния пропуск да се установи злоупотребата на JP Morgan с финансите на клиент) в съответствие с тези разпоредби.

4.32 ПРИЛОЖЕНИЕ II: Нарушения от страна на ПОИ

Тези нарушения са свързани с назначаване на задължителни одитори или одиторски дружества.

Брюксел, 26 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следният параграф от становището на специализираната секция беше променен в полза на приетото от Асамблеята изменение и получи повече от една четвърт от подадените гласове (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

Параграф 3.1.8**„Нови правила относно компетентните органи:**

„ЕИСК подкрепя установяването на компетентните власти на държавите членки като независими национални регулатори и надзорни органи и национални партньори на ЕОЦКП. Въпреки това, в случаите, когато компетентните независими одиторски надзорни органи вече функционират добре в държавите членки, ЕИСК би желал тези органи да бъдат включени в новата надзорна рамка, а не да бъдат изключвани от нея.“

Резултат от гласуването на изменението

Гласове „за“: 88

Гласове „против“: 60

Гласове „въздържал се“: 37

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейските фондове за рисков капитал“

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD)

(2012/C 191/13)

Докладчик: **Anna NIETYKSZA**

На 20 януари 2012 г. Съветът, и на 17 януари 2012 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 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 относно европейските фондове за рисков капитал“

COM(2011) 860 final – 2011/0417 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 131 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК приветства Регламента относно европейските фондове за рисков капитал, в който се предлага да се създаде общоевропейски правен механизъм, при който ще се използва единен паспорт с цел да се помогне на европейските фондове за рисков капитал да привличат международни инвеститори и да се улесни достъпът до финансиране за новаторски МСП. Регламентът установява единни правила за категориите инвеститори, единни изисквания за ръководителите на предприятия за колективно инвестиране, които работят под обозначението „европейски фонд за рисков капитал“, изисквания за инвестиционните портфейли, инвестиционните техники и възможните цели на предприятията за допустимите фондове за рисков капитал.

1.2 Инициативата е в отговор на целите на стратегия „Европа 2020“ като цяло и Акта за единния пазар и има за цел да гарантира, че от 2012 г. установените в която и да е държава членка фондове за рисков капитал ще могат да инвестират свободно в рамките на ЕС и да финансират европейски новаторски предприятия и създаване на работни места по устойчив начин.

1.3 Регламентът относно европейските фондове за рисков капитал има за цел да привлече международни частни инвеститори, включително частни лица, да инвестират във фондовете за рисков капитал, намиращи се в която и да е държава членка на ЕС. Това е много важно, тъй като европейският сектор на рисковия капитал е прекалено зависим от публичното финансиране — над 50 % от финансирането се осъществява чрез средства от публичния сектор. ЕИСК смята, че публичните власти трябва вместо това да се съсредоточат върху създаването на стабилна регулаторна рамка.

1.4 Регламентът установява единни правила за категориите инвеститори, които имат право да инвестират в такива фондове. Предложените мерки трябва да бъдат по-гъвкави и да се стремят да удовлетворят нуждите на международните частни инвеститори да правят трансгранични инвестиции. ЕИСК смята, че мерките трябва да са привлекателни както за инвеститорите

от Европа, така и за тези извън Европа, за да може да нарасне общият разполагаем капитал за европейските МСП.

1.5 В контекста на пруденциалните регулаторни стандарти като Базел III, ДКИ IV и Платежоспособност паспортът за европейски фонд за рисков капитал добива важно значение за големите частни доставчици на капитал за сектора на рисковия капитал, каквито са банките, пенсионните фондове и застрахователните дружества, които ограничават инвестициите си в новаторски МСП, считани за високорискови активи.

1.6 ЕИСК приветства най-вече ролята, която се предвижда да поемат европейските фондове за рисков капитал: да подкрепят създаването на работни места в новаторски, високотехнологични европейски МСП. Фондовете, чийто управлявани активи не бива да надвишават прага от 500 милиона евро, трябва да заделят поне 70 % от своя общ внесен капитал направо за МСП и да осигуряват на МСП финансиране в капиталови или хибридни капиталови инструменти.

1.7 Комитетът освен това изразява задоволство от единните изисквания за регистрация на фондове в цяла Европа и от валидния на територията на целия ЕС паспорт за предлагане на ценни книжа, който би трябвало да улесни трансграничните инвестиции, както и от изискванията, които трябва да спазват предприятията, и организационните и етичните изисквания, които трябва да спазват европейските управители на фондове.

1.8 ЕИСК обаче обръща внимание на някои ограничения, които биха могли да отслабят очакваното въздействие, като например ограничаването на обхвата на действие на допустимия фонд за рисков капитал, свеждането му изключително до инвестициите в инструменти на собствения капитал (equity) или хибриден капитал (quasi-equity), които са емитирани директно от предприятията (напр. нова емисия на акции или други форми на участие). ЕИСК предлага да се разшири предложеният регламент, така че в обхвата му да се включат акциите или дяловете на други европейски фондове за рисков капитал (ЕФРК), а също и фондовете на фондове, които биха могли да увеличат общия размер на разполагаемия капитал за инвестиране в МСП.

1.9 Такива ограничения изключват от обхвата на регламента възможността така нареченият фонд на фондове (fund of funds) да получи паспорт, валиден за целия ЕС.

1.10 ЕИСК обръща внимание на факта, че единният паспорт не решава въпроса, свързан с данъчната прозрачност на инвестиционните механизми, която е от решаващо значение за ефективното инвестиране в рисков капитал или в дялово участие. Трябва да се разгледат трансграничните данъчни пречки пред рисковия капитал, за да се предложат решения за отстраняването им.

1.11 ЕИСК подчертава, че по същество ефективният механизъм за инвестиране трябва да дава възможност на различни категории инвеститори да извършват съвместни инвестиции, като същевременно гарантира данъчна оптимизация, особено по отношение на избягването на двойното данъчно облагане (тук въпросът опира до данъка, който се заплаща за инвестиция в даден портфейл и данъка върху впоследствие разпределяните средства между инвеститорите във фонда).

1.12 ЕИСК настоява за преходен период по отношение на прилагането на праговете изисквания, за да се отчетат различните равнища на доход в различните държави членки на ЕС.

1.13 ЕИСК смята, че европейските фондове за рисков капитал следва да бъдат структура от затворен тип, която инвестира поне 70 % от общия си внесен капитал и записания и непоискан капитал в активи, които представляват допустими инвестиции, за да се гарантира, че техните акции няма да бъдат обратно изкупувани срещу парични средства или ценни книжа до момента на прекратяване на дейността им. Освен това европейските фондове за рисков капитал следва да се установяват на територията на Съюза, което ще спомогне да се предотврати установяването на фондове за рисков капитал с управител от ЕС в данъчни убежища с цел избягване на данъци.

1.14 Схемата за защита на инвеститорите трябва да се укрепи с определянето на депозитар, който да отговаря за мерките по съхранението на активите, мониторинга на паричния поток и функциите по надзор. Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) изисква определянето на депозитар за предприятията за колективно инвестиране.

1.15 ЕИСК желае да обърне внимание върху факта, че е особено важно да се развива използването на средствата на ЕС за пазара на рисков капитал и да има финансиране за предприятията, които са в етап на подготовка и започване на своята дейност, и които, поради степента на съществуващия риск, не се финансират от частен капитал.

1.16 Предложеното в регламента въвеждане на паспорт за европейски фонд за рисков капитал е стъпка в правилната посока; това предложение трябва да се допълни и укрепи, за да не се допусне въздействието му да бъде несъразмерно малко в сравнение с очакванията.

2. Пазарът на капитал, свързан с риск и с дялово участие (private equity market), в Европа

2.1 Предложеният регламент на Европейския парламент и на Съвета е съставен в контекста на предварително направена специфична оценка. Документът описва пазара на рисков капитал в Европа като слаб в сравнение с американския пазар. Европейският пазар е значително по-малък, раздробен е на отделни национални пазари и няма единни правила. Само

няколко държави членки имат специални режими относно фондовете за рисков капитал, с правила за състава на портфейла, инвестиционните техники и допустимите инвестиционни цели. Това означава, че за доставчиците на капитал като индивидуалните клиенти, пенсионните фондове и застрахователните компании, насочването на инвестиции към фондовете за рисков капитал е трудно и скъпо начинание.

2.2 По традиция британските управители на фондове набират и инвестират най-големия дял от европейския капитал, ангажиран в сектора, свързан с риск и с дялово участие (venture and private equity sector). Британците системно успяват да наберат от пазара около 30 % от средствата си за нови инвестиции, а през 2009 г. тази цифра достигна 34 %. По време на кулминацията на тази печеливша тенденция през 2007 г. британските управители на фондове инвестираха 34 млрд. евро, които представляват 46 % от всички европейски инвестиции. По време на кризата от 2009 г. тази цифра спадна на 9 млрд. евро, което представляваше почти 40 % от пазара. От гледна точка на инвестициите само 52 % от инвестираните 9 млрд. евро бяха насочени към британски дружества, а по-голямата част от останалия капитал беше изнесен в други европейски страни.

2.3 Другите основни играчи на европейския пазар са най-големите икономики на Стария континент, а именно Франция, Германия и Италия. Позицията им на пазара е стабилна, като през 2009 г. тези три страни събраха около 31 % от целия обем на новия капитал и инвестираха 6,7 млрд. евро, което представляваше около 29 % от целия обем на инвестициите. При тези страни повечето средства се набират на националните им пазари и остават в страната под формата на инвестиции, които, в случая на Италия и Германия през 2009 г., се допълват от капитал, внесен отвън.

2.4 Значителни промени са настъпили и в структурата на доставчиците на капитал. През 2008 г. основният източник на капитал бяха пенсионните фондове (28 %) и се наблюдаваше постепенен спад в значимостта на банките (22 % през 2000 г. и 7 % през 2008 г.). През 2009 г. тази тенденция беше променена и дялът на банките се увеличи на 18 %. Тези промени настъпиха в резултат на внезапното спиране на притока на средства от сектора на пенсионните фондове в стремежа му да ограничи своята експозиция спрямо рискови активи.

2.5 Индикатор на мащаба на трудностите, свързани с набирането на средства, е времето, което се изисква от управителите на фондове за окончателното затваряне на фонд (т.е. да се събере условна група инвеститори). Между 2005 г. и 2007 г. средно необходимото време за това беше не повече от година. До 2009 г. този процес вече отнемаше 18 месеца, а през първата половина на 2010 г. – 20 месеца.

2.6 В продължение на няколко години се очертава ясна тенденция на спад в инвестициите в рисков капитал в Европа: през 2009 г. рисковите инвестиции възлизаха на 9 млрд. евро, а инвестициите в предприятия в етап на подготовка и започване на дейността си бяха само 2 млрд. евро. През първите три тримесечия на 2010 г. инвестициите възлизаха на 7 млрд. евро.

2.7 Важна последица от спада в инвестициите е снижаването на средната стойност на инвестициите в едно предприятие – от 8,8 млн. евро през 2008 г. на 4,7 млн. евро една година по-късно. Данните от първата половина на 2010 г. показват, че тази сума впоследствие се е увеличила на 7,9 млн. евро.

2.8 Инвестициите са съсредоточени в пет сектора: през 2009 г. и 2010 г. 19 % от инвестициите бяха насочени към сектора, произвеждащ стоки и предоставящ услуги за бизнеса, 13 % за сектора на потребителските стоки и търговията на дребно, както и за телекомуникациите, а 15 % бяха инвестирани в сектора на биотехнологиите. При рисковия капитал 65 % от инвестициите бяха насочени към сектора на биотехнологиите, сектора на информационните технологии, сектора на електрониката и далекостобителния сектор.

3. Преглед на предложението на ЕК

3.1 В резултат на финансовата криза от 2008 г. и 2009 г. и на новите пруденциални изисквания като Базел III, ДКИ IV и Платежоспособност, предоставянето и удължаването от банките на кредитни линии за МСП значително намаля. МСП бяха изправени пред неотложната нужда да търсят и кандидатстват за алтернативни източници на финансиране.

3.2 Следователно е необходимо да се осигурят повече източници на финансиране за МСП. В това отношение фондовете за рисков капитал могат да изиграят решаваща роля за преодоляване на недостига на финансиране за инвестиции в иновации. Те предоставят финансиране в капиталови или хибридни капиталови инструменти на начинаещи дружества и на малки предприятия, за които се счита, че имат потенциал за растеж в дългосрочен план, в повечето случаи - за финансиране на тяхното ранно пазарно развитие. За разлика от фондовете за дялово участие (които се съсредоточават главно върху изкупуване на дружества), фондовете за рисков капитал инвестират в дружества в дългосрочен план, наред с предприемачите.

3.3 Европейският сектор на рисковия капитал е фрагментиран и разпокъсан. Това води до съществено, от статистическа гледна точка, нежелание на инвеститорите да инвестират във фондове за рисков капитал (ФРК). Вследствие на регулаторната фрагментация, потенциалните инвеститори в рисков капитал, като богати частни лица, пенсионни фондове или застрахователни дружества, считат, че е трудно и скъпо да започнат да насочват някои от своите инвестиции към сферата на рисковия капитал.

3.4 Настоящата липса на финансови ресурси, които да бъдат насочени към рисковия капитал, е пряка причина за това средният размер на типичния европейски ФРК да бъде значително под оптималния за такъв вид инструмент за финансиране. На този етап рисковият капитал играе ограничена роля във финансирането на МСП. Отсъствието на ефикасен сектор за рисков капитал не позволява на европейските новатори и иновативни бизнес начинания да разгърнат напълно търговския си потенциал. Това от своя страна има отрицателно въздействие върху общата конкурентоспособност на Европа.

3.5 Това значително намалява инвестиционния потенциал, т.е. фондовете, и ограничава притока на капитали към малките и средните предприятия, особено новаторските. Това от своя страна принуждава МСП да са зависими от банковия сектор. Тази ситуация е още по-трудна за МСП предвид факта, че в светлината на новото регулиране, продиктувано от съображения за благоразумие, банките са значително по-малко склонни да финансират предприятията, които са в начален стадий на развитието си, дори новаторските.

3.6 Една от целите на цялостната стратегия „Европа 2020“ е създаването на процъфтяващ европейски пазар на рисковия капитал. Европейската комисия поема ангажимент в Акта за

единния пазар⁽¹⁾ да осигури до 2012 г. възможността установените в която и да е държава членка фондове за рисков капитал да набират капитал и да инвестират свободно в рамките на ЕС.

3.7 В документа си от 7 декември 2011 г. Комисията представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейските фондове за рисков капитал. Основното съдържание на предложението включва въвеждането в европейското икономическо пространство на възможността фондовете за рисков капитал да получават така наречения статут на европейски фонд (паспорт), при условие че отговарят на определени регулаторни изисквания. Паспортът би им позволил да действат свободно и да набират средства в отделните държави. Целта на паспорта е да гарантира базисната сигурност на инвестициите на инвеститорите и да намали регулаторните разходи на управляващите дружества за достъп до отделните категории инвеститори и пазари.

3.8 Предложеният регламент разглежда тези проблеми, като:

- въвежда определение на понятието „европейски фонд за рисков капитал“, което включва следните съществени изисквания: (i) фондът отделя поне 70 % от общия си внесен капитал за инвестиции в МСП; (ii) фондът разполага със съвкупни управлявани активи, които не надвишават прага от 500 милиона евро; (iii) фондът предоставя на тези МСП финансиране в капиталови или хибридни капиталови инструменти (т.е. „свеж капитал“) и (iv) не използва заемни средства (т.е. инвестираният от фонда капитал не надвишава внесените във фонда средства на инвеститорите, така че той не формира задлъжнялост). Краткосрочното заемане следва да бъде допустимо единствено за покриване на извънредни нужди, свързани с ликвидността;

- въвежда единни правила относно категориите инвеститори, които се считат за имащи право да инвестират в европейски фондове за рисков капитал. В допустимите фондове могат да участват единствено инвеститори, признати като професионални инвеститори в Директива 2004/39/ЕО, както и други традиционни инвеститори на рисков капитал (като например частни лица със значително нетно богатство или бизнес ангели);

- определя за всички лица, управляващи допустими фондове за рисков капитал, единни изисквания за регистрация и им предоставя валиден на територията на ЕС паспорт за предлагане на ценни книжа, което ще направи възможен достъпа до допустими инвеститори в целия ЕС и ще спомогне за създаването на равни условия за всички участници на пазара на рисков капитал;

- въвежда минимални изисквания за прозрачност, организация и извършване на стопанска дейност, които трябва да бъдат спазвани от лицето с управленски функции.

4. Общи и конкретни бележки

4.1 Предложението за регламент на Парламента и на Съвета относно европейските фондове за рисков капитал е част от регулаторните усилия за създаване на по-благоприятни условия за функционирането на пазара на рисков капитал и за оказване на по-голямо въздействие върху малките и средните предприятия. ЕИСК смята, че това е много добра първа стъпка към развиване на европейска новаторска и устойчива индустрия на съвременните технологии, в която да работят висококвалифицирани, добре образовани европейски работници и която да благоприятства създаването на работни места.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_en.pdf 13 април 2011 г.

4.2 ЕИСК подчертава, че по същество ефективният механизъм за инвестиране трябва да дава възможност на различни категории инвеститори да извършват съвместни инвестиции, като същевременно гарантира данъчна оптимизация, особено по отношение на избягването на двойното данъчно облагане (тук въпросът опира до данъка, който се заплаща за инвестиция в даден портфейл и данъка върху впоследствие разпределяните средства между инвеститорите във фонда). По всяка вероятност фактът, че не се споменава въпросът за данъчната прозрачност, означава, че ще бъде проявен ограничен интерес към паспорта.

4.3 На институционалните инвеститори може да се осигури достъп до пазара за рисков капитал значително по-бързо и по-лесно посредством механизма „фонд на фондове“, при който се постига значително разпределение на риска на равнище портфейлни инвестиции. Фондовете на фондове предоставят добър начин за инвестиране в рисков капитал на институционалните инвеститори, разполагащи с малко средства за инвестиране в рисков капитал, или на институционалните инвеститори, които все още нямат достатъчно опит в преки инвестиции във фондове. По данни на Европейската асоциация за дялов и рисков капитал (EVCA) през 2009 г. фондовете на фондове са били източник на 13,5 % от новия капитал, насочен към фондовете за рисков капитал и фондовете за дялово участие, докато през периода 2005–2009 г. тази стойност е била средно 14,1 % (в същото време фондовете на фондове са вторият по значимост доставчик на капитал след пенсионните фондове).

4.4 ЕИСК настоява за преходен период по отношение на прилагането на праговите изисквания, за да се отчетат различните равнища на доход в различните държави членки на ЕС.

4.5 ЕИСК смята, че европейските фондове за рисков капитал следва да бъдат структура от затворен тип, която инвестира поне 70 % от общия си внесен капитал и записания и непоискан капитал в активи, които представляват допустими инвестиции, за да се гарантира, че техните акции няма да бъдат обратно изкупувани срещу парични средства или ценни книжа до момента на прекратяване на дейността им. Освен това европейските фондове за рисков капитал следва да се установяват на територията на Съюза, което ще спомогне да се предотврати установяването на фондове за рисков капитал с управител от ЕС в данъчни убежища с цел избягване на данъци.

4.6 Схемата за защита на инвеститорите трябва да се укрепи с определянето на депозитар, който да отговаря за мерките по съхранението на активите, мониторинга на паричния поток и функциите по надзор. Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) изисква определянето на депозитар за предприятията за колективно инвестиране. Този принцип е включен и в Директивата за лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове (ЛУАИФ). За да се осигури последователност в общностната рамка, депозитар следва да бъде определен и за европейските фондове за рисков капитал.

4.7 Новият регламент не преодолява номиналната слабост на европейския пазар на рисков капитал. Две явления управляват икономиката на инвестиционните фондове: първо, динамичното развитие на сектора на пенсионните фондове предизвиква систематично увеличение на стойността на капитала, насочван от инвеститорите към фондовете (за рисков капитал и дялово участие). Правилата, на които се подчинява разпределянето на инвестиционния риск в инвестиционния портфейл, обаче означават, че оптималният инвестиционен портфейл на фонд за рисков капитал трябва да се състои от 8 до 12 дружества. Ако инвестициите са по-малко на брой, се увеличава рискът за общия портфейл, а по-големият им брой повишава разходите за наблюдение на портфейла. Комбинираният ефект от нарастващото предлагане на капитал и правилото за оптимизиране на портфейла неизбежно води до трайна тенденция към растеж в размера на фондовете и на свой ред налага увеличение на стойността на отделните инвестиции в дружество, съставляващо част от портфейла. В крайна сметка увеличението на пенсионните спестявания (дългосрочни спестявания) предизвиква пренасочване на инвестициите от сектора на рисковия капитал към капитала за дялово участие.

4.8 Второто явление е свързано с начина на възнаграждение на управителите на фондовете, т.е. те получават процент от стойността на управлявания капитал. Такава схема на възнаграждение означава, че колкото по-голям е фондът, толкова по-голяма е стойността на възнаграждението. Това означава, че на дадена управленска група е по-изгодно (!) да използва фонд за дялово участие (голям), отколкото фонд за рисков капитал (малък), при който инвестиционният риск и разходите за управление са значително по-високи. Тези две явления означават, че пазарът на рисков капитал относително отслабва (расте по-бавно), защото капиталът е склонен да се насочва към по-големи фондове и инвестиции, които в същото време отговарят на интересите на опортюнистично настроените управители на фондове.

4.9 Предложеният регламент не е в състояние да ограничи действието на тези два модела и ЕИСК приканва Комисията да продължи анализите на този аспект.

4.10 Би трябвало да е позволено на ръководните кадри на фонд за рисков капитал да инвестират в допустим фонд за рисков капитал, който те управляват, с което да докажат своите ангажимент и отговорност.

4.11 ЕИСК подкрепя фондовете за рисков капитал, които са насочени към технологиите за информационното общество, енергийната ефективност и възобновяемите енергийни източници, които могат да допринесат за постигане на целите на стратегия „Европа 2020“ като цяло.

4.12 ЕИСК приветства инициативата за предоставяне на Комисията на правомощия да приема делегирани актове и насърчава Комисията да продължи да наблюдава развитието и еволюцията на пазара за рисков капитал.

Брюксел, 26 април 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 нивото на шума от моторни превозни средства“

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD)

(2012/C 191/14)

Единствен докладчик: **г-н RANOCCHIARI**

На 19 януари 2012 г. Съветът и на 15 декември 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно нивото на шума от моторни превозни средства“

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 април 2012 г.

На 180-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 106 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията, която има за цел да актуализира и същевременно да намали граничните стойности на звука, излъчван от моторни превозни средства, независимо от това, че предложението се прави в период, когато европейската автомобилна индустрия е изправена пред криза на пазара, която започна през 2008 г. и все още не стихва, извеждайки на преден план проблема за прекалено големия производствен капацитет на европейските заводи.

1.2 ЕИСК споделя и амбициозните цели на предложението, които според Комисията ще доведат до общо намаление на шумовото замърсяване от превозните средства с приблизително 25 %. Наистина, огромното увеличение на движението, което се наблюдава особено през последните двадесет години, изискваше мерки за опазване на здравето и благосъстоянието на гражданите.

1.3 Въпреки това ЕИСК отбелязва, че и в този случай липсва интегриран подход към проблема, при който, ако бяха предвидени мерки и в други свързани сектори, щеше да се стигне до още по-ефикасно намаление на шума. Следователно то щеше да се усети в по-голяма степен от гражданите и несъмнено да доведе до по-добро съотношение разходи/ползи.

1.4 ЕИСК изразява също силно учудване от факта, че новите гранични стойности се прилагат въз основа на класификация на превозните средства от 1985 г., в която следователно не се отчита развитието на пазара, довело до нарастване на броя и разнообразяване на моделите и техните различни предназначения. Би трябвало да се включат нови класове с подходящи гранични стойности в зависимост от техните специфики.

1.5 Накрая, ЕИСК счита, че предложението не отчита в достатъчна степен необходимите срокове за реализиране на мерките, които се изискват за адаптиране към граничните стойности на шума. Производителите ще трябва да започнат

веднага да преразглеждат цялата структура на съответното превозно средство, търсейки труден компромис между намаляването на шума и спазването на вече съществуващите предписания в областта на сигурността, разхода, емисиите и др.

1.6 Поради всички тези причини ЕИСК призовава да се преразгледат предложените срокове, като се премахне първата фаза (две години след приемането на регламента), която води до увеличаване на разходите във връзка с повторни одобрения на типа и други, а усилията се насочат направо към постигане на финалния резултат с по-добро съотношение разходи/ползи и като се предвиди достатъчен преходен период⁽¹⁾, който в този случай би трябвало да бъде седемгодишен (а не петгодишен) за новите одобрения на типа и деветгодишен (а не седемгодишен) за новите регистрации.

2. Въведение и законодателен контекст

2.1 Шумът, който обикновено се определя като „нежелан звук“ или „неприятно и досадно слухово усещане“, е сред основните причини за влошаването на качеството на живота в градовете и може да доведе до вредни последици, включително тежки, за здравето на гражданите⁽²⁾.

2.2 Както е известно, шумът в околната среда, наричан още шумово замърсяване, се измерва в децибели А (dB(A)), а възприеманите от човека звуци варират от 0 dB(A) до 140 dB(A), като се определя праг на болката от 120 dB(A). Световната здравна организация препоръчва максимално ниво на шума извън „затворени помещения“ (домове, офиси) от 55 dB(A), но Европейската агенция за околната среда счита, че в градските райони половината от населението е изложено на по-високи

⁽¹⁾ Преходен период (*Lead time*): време, необходимо на индустрията, за да приложи всички нови изисквания, които включват структурни промени в превозното средство.

⁽²⁾ Об С 317, 23.12.2009 г., стр. 22.

нива на шума. За да се предостави конкретна база за сравнение, може да се припомни, че на една улица в жилищен район се регистрират 50 dB(A), двигателят на един реактивен самолет издава звук от 120 dB(A), един високоскоростен влак – 100 dB(A), един лек автомобил – най-много 74 dB(A), но на улица с натоварено движение шумът достига 80 dB(A).

2.3 В конкретния случай, а именно излагането на хората на шума от движението, могат да бъдат предприети множество мерки за подобряване на положението, но със сигурност първата, към която се прибегва, е намаляването на шума при източника, т.е. намаляването на граничните стойности на звука от отделните превозни средства.

2.4 Нивото на звука от четириколесните моторни превозни средства е предмет на Директива 70/157/ЕИО, с която още през 1970 г. бяха определени процедурите на изпитване и граничните стойности на шума за целите на одобрението на типа на самите превозни средства. С течение на годините бяха приети редица изменения на основната директива, с които граничните стойности на излъчвания звук бяха намалени, за да се намали шумът в околната среда. Това продължи до 1996 г., когато бяха приети последните мерки в тази област, определящи гранични стойности от 74 dB(A) за леките автомобили и от 80 dB(A) за по-тежките товарни превозни средства.

2.5 Този дълъг процес постигна съществени резултати с намаляване на излъчвания звук спрямо граничните стойности, определени в директивата от 1970 г., с 85 % за леките автомобили (– 8 dB(A)) и с над 90 % за тежкотоварните автомобили (– 11 dB(A)).

Въпреки това шумовото замърсяване не беше намалено пропорционално на новите гранични стойности поради редица причини, като на първо място е увеличението на пътното движение, което от седемдесетте години до днес стана три пъти по-интензивно. Предвид това увеличение на движението беше поставена под въпрос и достоверността на използваните досега методи на изпитване при измерването на излъчвания звук, най-вече от леките автомобили.

2.6 За тази цел работната група на ИКЕ на ООН ⁽³⁾ за шума разработи нов метод на изпитване, който бе публикуван през 2007 г. и през последните три години беше наблюдаван успоредно със съществуващия метод. Това даде възможност за създаване на база данни, съдържаща резултатите от изпитванията, извършени както в съответствие с настоящия (А), така и в съответствие с новия метод (Б), като беше изчислена и разликата между двата метода.

2.7 Впоследствие Европейската комисия възложи на нидерландския изследователски център TNO да извърши сравнение между двата метода на изпитване, което приключи през март 2011 г., когато TNO представи на Комисията своя доклад, озаглавен VENOLIVA (Vehicle noise limit values – „Гранични стойности на шума от превозно средство“), който допринесе до голяма степен за предложението за регламент, предмет на настоящото становище.

2.8 По отношение на леките автомобили, TNO е извършил контрол на 653 превозни средства, който показва средна разлика между тест Б и тест А от – 2,1 dB(A). По-конкретно, според

резултатите, 90 % от проверените леки автомобили вече се намират под предвидената гранична стойност от 74 dB(A), докато тежкотоварните превозни средства едва успяват да се вместят в настоящите гранични стойности при използването на тест Б.

3. Предложението на Европейската комисия

3.1 Предвид горепосоченото Комисията възнамерява да отмени директивата от 1970 г. и нейните последващи изменения, като предложи регламент, който предвижда четири нови изисквания в сравнение с действащото законодателство:

— нови протоколи на изпитване;

— нови гранични стойности;

— допълнителни разпоредби за излъчвания звук;

— минимален шум на електрическите и електрическите хибридни превозни средства.

3.1.1 **Нови протоколи на изпитване.** Както вече беше припомнено във въведението, в около 90 % от извършените изпитвания получените резултати по новия метод (Б) са, в зависимост от категорията на превозното средство, до 2 dB(A) по-ниски от тези, получени по стария метод (А). Това убеди Комисията да определи за първоначална гранична стойност не 74 dB(A), както е в действащото законодателство, а 72 dB(A).

3.1.2 **Нови гранични стойности в две фази.** В първата фаза (две години след публикуването на регламента) граничните стойности за одобрението на типа на леките пътнически автомобили ще бъдат намалени с 2 dB(A), а за тежкотоварните автомобили – с 1 dB(A). Във втората фаза (пет години след публикуването) се предвижда допълнително намаление от 2 dB(A) както за леките, така и за тежкотоварните превозни средства. Седем години след публикуването всички превозни средства трябва да отговарят на новите гранични стойности, за да могат да бъдат регистрирани и продавани.

3.1.3 **Допълнителни разпоредби за излъчвания звук (ДРИЗ).** Новият метод на изпитване (Б) се счита за реалистичен при нормални условия на движение, но според Комисията има опасност достоверността му да бъде намалена, ако се използва в условия на много интензивно движение. Ето защо Комисията възнамерява да въведе допълнителни разпоредби за изпитване спрямо използваните през тригодишния период на наблюдение, който вече беше споменат (тест с постоянно ускорение от 2,0 m/s²). Към това ще бъде добавен тестът ДРИЗ (максимално ускорение от 3,0 m/s²), за да се доближи излъчваният звук, измерен при одобрението на типа, до този в реални условия, при градско кормуване и интензивно движение.

3.1.4 **Минимален шум на електрическите и електрическите хибридни превозни средства.** Липсата на шум от тези превозни средства при ниски скорости може да представлява опасност за лица със слабо зрение, но и за други лица, тъй като липсва звуков сигнал от приближаването на превозното средство. Поради това Комисията само предлага, без това да е задължение за производителите, в тези превозни средства да бъде инсталирана звукова система, наречена АССП (Акустична система за сигнализиране на превозното средство), изискванията към която все пак са посочени.

⁽³⁾ United Nations Economic Commission for Europe (Икономическа комисия за Европа на Организацията на обединените нации, Женева, www.unece.org).

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства и подкрепя инициативата на Комисията, насочена към актуализиране посредством регламент на граничните стойности на шума, генериран от моторните превозни средства, с оглед на увеличения трафик в Европа, особено в най-големите населени места.

4.2 Все пак ЕИСК изразява съжаление, че проблемът не е бил разгледан съгласно интегрирания подход, принцип, от който би трябвало да се ръководят всички европейски законодателни мерки, както в този, така и в други сектори, и който в този случай би довел по-бързо до постигане на по-значителни, и следователно по-очевидни за гражданите резултати, с по-добро съотношение разходи/ползи.

4.3 Предлаганите понастоящем намаления за новите превозни средства биха донесли полза само в средносрочен и дългосрочен план, след завършване на обновяването на автомобилния парк. Много по-значителни намаления биха се получили обаче чрез промяна в пътната настилка, в местните инфраструктури, с интелигентно управление на трафика и чрез по-редовен и по-внимателен контрол на превозните средства в експлоатация. Правилното поддържане на пътищата може да доведе до намаление от повече от 5 dB (A), докато използването на специален асфалт може да намали шума от пътното движение до 10 dB (A). Подобно намаление би могло да се постигне чрез ограничаване на пътните задръствания благодарение на изграждането на околоръстни пътища, ленти за движение на превозни средства със специален режим, системи за интелигентен транспорт и др. Не бива да се подценява и друг важен аспект, какъвто е обучението на водача, който често носи основната отговорност за прекомерния шум от управляваното от него превозно средство.

4.4 Накрая, не трябва да се забравя, че каквито и да са техническите възможности за намаляване на шума от превозните средства (двигател, всмукване, изпускателна система и др.) той никога няма да спадне под шума, причинен от търкалянето на гумите върху пътя. Това важи и за електрическите и хибридно-електрическите автомобили, които със сигурност са по-тихи при нисък режим на работа до такава степен, че да накарат Комисията да предвиди инсталиране на акустични системи за сигнализиране на превозното средство (AVAS) на тези автомобили. На практика контрол, извършен върху шест различни модела електрически и хибридно-електрически автомобили, които в момента се предлагат на пазара⁽⁴⁾, показва, че при високи скорости (50 km/h) средното ниво на шума от тези автомобили е 68,3 dB (A) и следователно надвишава 68 dB (A), колкото се очаква съгласно новия регламент от автомобил с двигател с вътрешно горене!

4.5 Впрочем що се отнася до съдържанието на предложения регламент, ЕИСК си задава въпроси и изразява опасения, на които би могло да се даде отговор по време на дебата в Европейския парламент и Съвета.

4.6 Първият въпрос се отнася за „категоризацията“ на автомобилите с цел намаляване на шума. Предвидените класове са вече съществуващите, т.е. датиращи от 1985 г. Не е отчетено

развитието на пазара, довело до нарастване на броя и разнообразяване на моделите и техните различни предназначения. Без да навлиза в подробности, ЕИСК смята, че преразглеждането на категориите с добавянето на нови подкатегории, с очевидно подходящи за техния специфичен характер гранични стойности, по-добре би отразило настоящото и предвидимото състояние на автомобилния парк. Само няколко примера – в подкатегория М3 (градски и туристически автобуси), не се прави разлика между тези два вида.

Ситуацията е още по-критична при автомобилите от висок клас, така наречените „спортни автомобили“, ниша по отношение на производствените обеми, но върхово постижение в европейската автомобилна индустрия в световен мащаб, с отражение по отношение на новаторството в разработването на масови автомобили. При липса на предефиниране на подкатегории на М1 (леки автомобили) ще бъде много трудно да се продължи производството и продажбата на тези превозни средства, тъй като генерираният от тях шум ще трябва да се намали с 6/7 dB (A) само за 5 години.

4.7 Второто, по-важно недоумение на ЕИСК се отнася за графикът, предвиден от Комисията, която, в стремеж да навакса липсата на актуализации през последните години, изглежда не отчита адекватно необходимия на производителите преходен период.

4.7.1 Намаление с 2 dB (A) в първата фаза по отношение на всички леки превозни средства и с 1dB (A) по отношение на тежкотоварните изисква промяна на архитектурата на превозното средство, свързана с огромно усилие от страна на промишлеността, която всъщност ще трябва да се стреми към намаляване на шума при гарантиране спазването на другите вече съществуващи изисквания (безопасност, емисии, разход на гориво и др.). Например необходимите интервенции включват увеличаване на теллото на превозните средства, понякога много значително (увеличение на обема на ауспуха, добавянето на допълнителна защита и абсорбиращи звука материали), което води до повишаване на разхода на гориво и оттам и на замърсяващите емисии. Трябва да се осъзнае, че всяка намеса в тази област засяга цялото превозното средство във всичките му части, разглеждани като източници на външен шум: не е възможно да се получат резултати просто чрез използване на отделни устройства.

4.7.2 Също така за постигането на очакваните резултати през първата фаза (както се твърди от някои, поне за М1 и N1) не би могла да допринесе и ползата, която би произтекла от намаляването на шума, предвидена в Регламент 661/2009 за гумите. В действителност, тези гуми до голяма степен са вече на пазара и през ноември 2013 г. ще станат задължителни за новите превозни средства. Въпреки това прогнозната средна полза по отношение на намаляването на шума се оценява на 0,5 dB (A) само до 2016 г.

4.7.3 Следователно превозните средства трябва да се преосмислят, препроектират и разработят отново, известно е, че препроектирането на цялото превозно средство изисква време, вариращо от 5 до 7 години, за леки превозни средства в зависимост от видовете, и до 10 години за тежкотоварните, като освен това е необходимо ново типово одобрение.

⁽⁴⁾ Източник: АСЕА (Европейско сдружение на автомобилните производители).

4.8 В светлината на гореизложеното ЕИСК си задава въпроса дали не е по-уместно да се преразгледат сроковете и начините на реализация на желаното намаление на шума. Това би могло да се постигне като се премахне първата фаза, която води до допълнително утежняване на разходите във връзка с повторни одобрения на типа и други, и се насочат усилията направо към постигане на финалния резултат (с по-добро съотношение разходи/ползи), като се предвиди преразглеждане на подкатегиите, поне в най-проблематичните случаи, и по-подходящ преходен период, който в този случай би трябвало да бъде 7 години за новите одобрения на типа и 9 години за новите регистрации.

4.9 В действителност би ставало дума за поемане на ангажимент и постепенни инвестиции в огромен мащаб, в период, когато почти всички европейски производители са изправени пред започналата през 2008 г. пазарна криза, която изглежда, че се изостря. Тези инвестиции неизбежно ще се поемат от потребителите с риск от по-нататъшно забавяне на обновяване на автомобилния парк, особено за тежкотоварния транспорт за превоз на стоки, изцяло в ущърб на целта, преследвана с новият регламент.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти и за отмяна на Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (преработена)“

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD)

(2012/C 191/15)

Единствен докладчик: **г-н IOZIA**

На 2 декември 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти и за отмяна на Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (преработена)“

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 115 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложението за преработване на Директива 2004/39/ЕО, известна като ДПФИ, която установява регулаторна рамка за предлагането на услуги, свързани с финансовите инструменти, като например брокерството, консултирането, управлението на портфейли, издаването на нови емисии, оперативността от страна на търговските и инвестиционните банки, а за сделките на регулираните пазари – от страна на операторите на пазара.

1.2 Основната цел на директивата е да се увеличи прозрачността и ефективността на търговията и да се ограничат колебанията на пазарите, но също така и да се засилят коректността на посредниците и защитата на инвеститорите и да се отворят европейските пазари за ефективна конкуренция в предлагането на финансови услуги. ЕИСК подкрепя тези цели и смята, че като цяло предложението върви в правилната посока.

1.3 С оглед новия договор, ЕИСК смята, че правната основа, избрана от Комисията, е може би недостатъчна и не отразява напълно въздействието, което ще окаже директивата. Защитата на потребителите, укрепването и развитието на вътрешния пазар, които представляват основна част от директивата, почиват на по-подробни и комплексни правни основи и гарантират подобри процеси на участие и роля на представителните органи.

1.4 В предложението за преработване на директивата се отчита досегашното законодателно развитие и се предлагат нови и по-добре дефинирани решения по отношение на отговорностите на операторите. Комитетът подкрепя решението за преработване, продиктувано от по-голямата сложност на финансовия пазар, от развитието на пазара и на използваните технологични инструменти, които направиха неактуални някои

по-ранни прогнози, и най-вече от слабостите в регулирането по-скоро на инструментите, отколкото на пазара на ценни книжа, управляван от финансови оператори.

1.5 ЕИСК смята, че с предложението се постига целта за укрепване на финансовия пазар на ЕС и за превръщането му в по-интегриран, ефективен и конкурентен, чрез съчетаване на повисоки изисквания за прозрачност и защита на потребителите, както и чрез намаляване на обхвата на безскрупулната, самоцелна и отделена от икономическия и социален контекст спекулация, по-специално в инструментите, търгувани главно на извънборсовия пазар (OTC).

1.6 ЕИСК използва този повод, за да подчертае още веднъж противопоставянето си на една прекомерна и непропорционална употреба на делегирани актове, съгласно член 94, които би трябвало да се отнасят до ограничени и добре определени въпроси, като делегираните правомощия следва да се упражняват за определено време, и призовава европейските законодателни институции да изяснят помежду си правилното използване на този подлежащ на последваща проверка инструмент и неговото съответствие с буквата и духа на договорите.

1.7 ЕИСК категорично подкрепя предвиденото укрепване на принципа на предоставяне на независимо консултиране, който задължава оператора да декларира предварително дали предлага независима услуга или услуга, свързана с мрежа за продажби. Вложителите ще имат възможност да избират според нуждите си какъв вид консултиране желаят да получат.

1.8 Още в миналото ЕИСК отправи искане за ясно регулиране на темата за „продажби в замяна на съвет“, тоест забраната финансовите предприятия да упражняват търговски натиск с цел продажба на продукти върху финансовите оператори и мрежите за продажба. Разглежданото предложение е първата стъпка в правилната посока и ЕИСК изразява задоволство, че Комисията призна, че е желателно да се увеличи защитата на

инвеститорите и операторите, които би трябвало да работят „изключително“ в интерес на клиента, предоставяйки му правилни съвети и без условия от какъвто и да било вид.

1.9 ЕИСК препоръчва на Комисията да включи в списъка с информацията допълнително правило, което да регулира качеството на данните, обменяни между доставчиците на данни. Поради деликатността и значението на тази информация се препоръчва да се направи задължително и предоставянето ѝ, което очевидно ще повлияе положително върху прозрачността на пазара.

1.10 ЕИСК подкрепя възлагането на нови отговорности на ЕОЦКП, който, наред с останалото, ще трябва да издаде набор от задължителни технически стандарти, да изготвя становища, да забранява продукти и практики в извънредни ситуации и да координира дейностите на националните органи, да определя насоки относно административните мерки и санкциите, които да се налагат в конкретни случаи.

2. Предложението: основни нови елементи

2.1 Въпреки че запазва структурата на ДПФИ, предложението я актуализира в светлината на разпоредбите, съдържащи се във въведените по-късно директиви, и я обогатява с ново съдържание, поставяйки като основни цели:

- насърчаването на конкуренцията между оператори и пазари;
- насърчаването на прозрачността и ефективността на пазарите;
- засилването на защитата на инвеститорите.

2.2 Средствата, използвани за постигането на тези цели, са свързани с рисковете, които трябва да бъдат смекчени чрез различни механизми. В миналото някои прогнозираните рискове се конкретизираха, разкривайки слабостта на предвидените предишни механизми за смекчаване.

2.3 Основните новости, въведени с ДПФИ II се отнасят конкретно до:

- приложното поле и режима на изключенията;
- новите платформи за търговия;
- регулирането на дейността на инвестиционните посредници и пазарните оператори от Общността;
- правилата, приложими към инвестиционните посредници извън Общността;
- новите правомощия на надзорните органи на държавите – членки на Европейския съюз;
- делегираните актове.

3. Бележки

3.1 Реформата се състои от две части: първата се отнася до структурата на пазара, а втората е насочена към въпроси,

свързани с прозрачността. Както е заявено изрично: „Основната цел на предложението е да се гарантира, че цялата търговия се извършва регулирано и е напълно прозрачна“.

3.2 Един от основните елементи на директивата е въвеждането на независимо консултиране. ЕИСК смята, че разпоредбата относно независимото консултиране е добре написана. С новите правила посредниците ще трябва да уточняват пред вложителите какъв вид консултиране възнамеряват да им предоставят – дали на независима основа или не, с какви характеристики ще бъде то и редица други данни.

3.3 Тази разпоредба дава възможност всички инвеститори, независимо от икономическите средства, с които разполагат, да получат съвет, съобразен с техния профил. ЕИСК не може да не подкрепи това.

3.4 Възприетият принцип на прозрачност всъщност дава възможност на клиента да знае за кого работи консултантът и хармонизира различията, които съществуват понастоящем в различните държави, увеличава прозрачността, подобрява коректността на поведението на участващите оператори и по този начин, в крайна сметка, засилва защитата на инвеститора.

3.5 Освен това директивата, с изключение на конкретната дейност по управление на портфейли, дава възможност на настоящите мрежи от консултанти (зависими и независими) да съществуват успоредно, но ги задължава да декларират своето естество. С оглед на защитата както на конкуренцията, така и на инвеститорите, ЕИСК одобрява тази разпоредба, тъй като директивата предоставя на клиента възможност за избор на вида на предпочитаната услуга в сферата на консултирането.

3.6 Като цяло документът на Комисията защитава клиента и открива пътя за едно хармонично съвместно съществуване на участниците, предоставящи финансови консултации, от банките, през мрежите за финансово планиране, до консултантите, които работят само на хонорар (*fee-only*).

3.7 Комитетът предлага да се уточни определението за консултиране и да се постанови, че то трябва да е част от всяка инвестиционна услуга (дори и от общ тип). Според ЕИСК, ако се предвиди, че то трябва да се извършва само от професионалисти в този сектор, би могло да се гарантира по-нататъшното укрепване на принципа на защита на инвеститорите.

3.8 Полезно е да се уточни, че консултирането се изразява в препоръчване на продукт, подходящ за профила на клиента, а адекватността на препоръката показва коректността на поведението. Следователно, според ЕИСК, тази разпоредба дава отражение и от „възпитателна“ гледна точка, независимо от организационния модел. Коректността не зависи, или поне не напълно, от факта, че препоръката се прави под формата на вертикална или мултимаркова интеграция, или пък в режим на изплащане само на хонорар или като брокерство. Фактът, че имате един, десет или тридесет продукта не гарантира, че препоръката, дадена на клиента, е правилна.

3.9 Предложението оставя почти непроменен критерия за самостоятелна класификация на клиента, въведен със старата ДПФИ (посредниците класифицират своите клиенти на дребно въз основа на знанията и опита в областта на инвестициите, които последните твърдят, че притежават). ЕОЦКП дава списък с насоки за съставяне на въпросник, който да се предоставя за попълване от клиентите. По-конкретно, набелязват се различни категории клиенти, разделени на: непрофесионални клиенти, професионални клиенти и приемливи контрагенти.

3.10 ЕИСК оценява извършените подобрения, тъй като смята, че на посредниците е дадена възможност ефективно да сегментират клиентелата, но в същото време изтъква факта, че директивата не предоставя на пазара подходящи инструменти, за да защити клиентите на всяко равнище.

3.11 Системата ще бъде в състояние да „възпитава“ клиента на място, ако разполага с подходящо обучен персонал. Въпреки това ЕИСК оценява по-скоро като амбициозна идеята, че непрофесионалният клиент може да направи точна и правилна преценка на своите финансови умения, като се имат предвид също така липсата на финансово образование и забавянето на разработването на програмите за финансово образование на европейско равнище. Поради това Комитетът предлага да се преразгледа процедурата в директивата, като евентуално се включи външна фигура в подкрепа на „възпитанието“ на клиента.

3.12 Директивата въвежда нов модел на възнаграждение на независимия консултант. Независимото консултиране ще трябва да се заплаща, докато това, което не е независимо, няма да бъде заплащано пряко от клиента.

3.13 Комитетът смята, че тази нова схема на възнаграждение ще придаде ново качество на предлаганата услуга, както и нова защита, и ще може да гарантира честността на професионалистите. Във връзка с това ЕИСК предлага да се прави разлика между „съвет“ и „продажба“.

3.14 Освен това, ако истинското консултиране има цена, то е разумно да се мисли, че консултирането във връзка с по-сложни продукти е по-скъпо. Следователно ЕИСК повдига въпроса дали биха могли да се насърчават и разпространяват по-широко продукти с по-малка сложност, тъй като са по-евтини.

3.15 Много от новите разпоредби са предназначени да гарантират честността и коректността в поведението на банките, които ще бъдат принудени също така да преразгледат задълбочено своите търговски практики. ЕИСК подкрепя тази разпоредба, тъй като тя позволява по-голяма защита на инвеститорите. В същото време Комитетът препоръчва Комисията да продължи политиката на изискване на отчетност от финансовите предприятия, вместо от клиента.

3.16 Важна новост е и предложението относно специфичен борсов сегмент за малките и средните предприятия, с по-малко регулаторни тежести. Комитетът приветства това конкретно допълнение, тъй като то предоставя видимост на този специфичен сегмент.

3.17 Въпреки това ЕИСК изразява съмнение относно способността за прилагане на тази разпоредба. Не става въпрос за ново предложение. Повече от 20 години се правят опити за изграждане на разширен пазар за МСП и все още не е постигнат успех в превръщането му в оперативен и ефективен. По тази причина Комитетът предлага да се предвидят конкретни мерки и разпоредби, които да позволят той да бъде създаден по ефективен и ефикасен начин.

3.18 Като цяло, с директивата се установяват по-ясни правила за функциониране за всички търговски дейности. Платформите за търговия ще трябва да направят така, че при дадена търговска сделка всички данни да са свободно достъпни в рамките на 15 минути и да се разпространяват в реално време на цена, определена от Комисията при „разумни търговски условия“. Тази мярка би отбелязала крачка напред в прозрачността при определянето на цените.

3.19 Одобрява се процесът, съгласно който се предвижда задължението всяка платформа да използва определени посредници за насочване навън на данните, свързани със сделките. ЕИСК смята обаче, че тази разпоредба показва прекалено голямо доверие в спонтанния обмен на информация между операторите и предлага Комисията да предвиди специална точка за регулиране на качеството на данните, обменяни между доставчиците на данни.

3.20 Що се отнася до стоковете деривати, целта на ДПФИ II е да се предотврати безконтролната и самоцелна спекулация. Комисията възнамерява да постигне тази цел включително чрез ограничаване на размера на сумите, свързани с договорите, които даден инвеститор може да сключи за определен период от време. Както вече беше многократно заявено, ЕИСК смята, че спекулацията не се отразява непременно негативно на финансовите пазари, тъй като увеличава ликвидността и развитието им. Със сигурност са нужни мерки за предотвратяване на операциите със силно спекулативен характер, които се отразяват на крайните цени за потребителите, но същевременно ЕИСК препоръчва внимателно и балансирано обмисляне на мерките, за да се избегнат неблагоприятните последици върху пазара.

3.21 Освен това ЕИСК смята, че макар да следва принципа на хармонизация между държавите, новият регламент като че ли не предлага конкретна координация между Европа и САЩ. ЕИСК изразява положително становище относно следвания принцип на хармонизация, но същевременно предлага да се обърне внимание на допълнителните разходи, които участниците в различните пазари биха могли да понесат в резултат на съществуващите различни правила, например на пазарите на деривати.

3.22 ЕИСК изразява положително становище по отношение на разширяването на принципа на прозрачност до етапа преди извършване на сделките с ценни книжа и структурирани продукти. Все пак Комитетът предлага да се вземат предвид съществените различия между пазара на капиталови и този на некапиталови инструменти. Прозрачността на етапа преди сключване на сделката е по-важна за пазарите, водени от поръчките (*order driven* – като капиталовия пазар), докато прозрачността след сключване на сделката е по-подходяща за пазарите, водени от котировките (*quote driven* – като пазарите на облигации). Ето защо според ЕИСК е желателно при прилагането на принципа на прозрачност преди и след сключване на сделките да се прави разлика между пазарите.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги“

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD),

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществените поръчки“

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD),

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за възлагане на договори за концесия“

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD)

(2012/C 191/16)

Докладчик: г-н Miguel Ángel CABRA DE LUNA

На 19 януари 2012 г. Европейският парламент и на 10 февруари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 53, параграф 1, член 62 и член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги“

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD).

На 17 януари 2012 г. Европейският парламент и на 10 февруари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 53, параграф 1, член 62 и член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществените поръчки“

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD).

На 17 януари 2012 г. Европейският парламент и на 10 февруари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 53, параграф 1, член 62 и член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за възлагане на договори за концесия“

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по тези въпроси, прие своето становище на 17 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 179 гласа „за“, 33 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Преразглеждането на директивите за обществените поръчки е част от цялостна програма за мащабна модернизация на системата за обществени поръчки в Европейския съюз, както по отношение на обществените поръчки от общ характер, така и на обществените поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. Същевременно се включва и ново предложение за директива за възлагане на договори за концесия, които до момента са регулирани само частично на европейско равнище.

1.2 Както показва резултатът от гласуването, подкрепата при приемането на становище INT/570 на ЕИСК относно „Зелена

книга относно модернизирането на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки: Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“ беше почти пълна. Ето защо в настоящото становище Комитетът трябва да поддържа същите принципи и гледни точки, което обаче не пречи върху основата на този широк консенсус да се развият в настоящото становище такива принципи и гледни точки, които да съответстват на настоящите специфични и конкретни законодателни предложения.

1.3 ЕИСК подчертава, че при възлагането на обществени поръчки е важно да се отчита значението на иновационните, екологичните и социалните аспекти на стратегията „Европа 2020“.

1.4 Предлага се, наред с други цели, да се насърчават качеството и иновациите във връзка с обществените поръчки, да се намали ненужната бюрокрация, да се включат аспекти, свързани с околната среда и социални аспекти (в подкрепа на защитата на заетостта и на условията на труд, както и в подкрепа на хората с увреждания и други групи в неравностойно положение), да се поощри използването на икономически най-изгодната оферта вместо офертата с най-ниската цена, което трябва да бъде изключението, а не правилото, като всичко това е с цел да се насърчават по-интелигентни и ефективни обществени поръчки, да се подчертае необходимостта от по-голяма професионализация, да се повиши участието на МСП, в това число на социалните предприятия, да се води борба с облагодетелстването, измамите и корупцията и да се насърчават европейските трансгранични договори за обществени поръчки. Предвид необходимостта от насърчаване на устойчивото развитие, ЕИСК подкрепя прилагането на принципа за изчисляване на разходите за целия жизнен цикъл.

1.5 ЕИСК счита, че наличието на общи процедури за възлагане на поръчки на европейско равнище гарантира по-голяма прозрачност и обективност. Във всеки случай предложенията предоставят на държавите членки значителна административна гъвкавост за адаптиране на процедурите и инструментите към конкретната ситуация във всяка държава членка. Всички тези параметри, заедно с параметрите за качество и професионализъм, без съмнение са от полза за самите граждани и за общия интерес.

1.6 След продължителни обсъждания във връзка с услугите от общ интерес (УОИ) се стигна до извода, че те не са същински обществени поръчки, а услуги, предоставяни пряко от властите или от тяхно име. ЕИСК подчертава отново, че възлагащите органи имат пълната свобода да осъществяват сами всички или част от функциите си или да възлагат на външни изпълнители онези от тях, които считат за подходящи.

1.7 ЕИСК отново заявява своята подкрепа за възлагането на договори, запазени за защитени предприятия, в които работят хора с увреждания и за социални предприятия, които осигуряват работни места на други групи в неравностойно положение, с цел да се гарантират равни възможности за всички граждани и да се насърчава социалното приобщаване.

1.8 Разпоредбите за поверителност относно информацията, предоставяна в офертите на предприятията, следва да станат по-строги.

1.9 Обхватът на техническите спецификации следва да се разшири, когато е необходимо, за да се включат в тях и характеристиките на производствата и процесите. Това ще опрости и ще направи по-прозрачен обхвата, в който възлагащият орган трябва да се вмести, за да може да взема важни решения за насърчаване на целите на устойчивостта, включително екологичната устойчивост, прилагането на колективните трудови договори, трудовите стандарти, условията на труд и принципа на равно заплащане за равен труд.

1.10 Отново във връзка с техническите спецификации ЕИСК приветства задължението, освен в надлежно обосновани случаи, те да бъдат изготвяни така, че да бъдат съобразени с критериите за достъпност за хора с увреждания и да бъдат с предназначение за всички потребители.

1.11 По отношение на основанията за изключване, посочени в член 55, параграф 3 от предложението за директива за

обществените поръчки, се приветства фактът, че възлагащите органи могат да изключат от процедурата оферентите, които не спазват задълженията, установени от законодателството на Европейския съюз в областта на социалното, трудовото или екологичното право, или разпоредбите на международното социално или екологично право, изброени в Приложение XI. Освен това би трябвало изрично да се посочи, тъй като очевидно е необходимо, че оферентите могат да бъдат изключвани и, в зависимост от случая, когато не спазват националните закони на всяка държава членка в областта на социалното, трудовото или екологичното право, и колективните договори, които са в сила на мястото, където се извършва работата, предоставя услугата или осъществява доставката. При всички положения ЕИСК счита, че изключването по тези причини би следвало да е задължително.

1.12 Както беше заявено в предходното становище на ЕИСК INT/570, необходимо е в член 57 от предложението за директива за обществените поръчки да се включи изрично изискване за декларация от страна на оферентите, в която се удостоверява „спазване на приложимото национално законодателство по отношение на трудовата интеграция на хората с увреждания, например на задължението за назначаване на определен брой или процент хора с увреждания в страните, където съществува такова законово задължение“. Логично е, че това не е необходимо в страните, където не съществува такова законово задължение.

1.13 Както също беше посочено в становище INT/570, приетата през 1949 г. от МОТ Конвенция С94 относно трудовите клаузи в публичните договори понастоящем има обвързващо действие в десет държави членки на ЕС, въпреки че други държави като Ирландия я прилагат на доброволна основа при възлагането на обществени поръчки. ЕИСК отбелязва принципите, които се съдържат в Конвенцията, и предлага държавите членки да бъдат насърчени да я ратифицират и да прилагат принципите ѝ.

1.14 ЕИСК счита, че критерият за възлагане на обществена поръчка според „най-ниска цена“ или „най-ниските разходи“ продължава да е водещ и да се използва прекомерно. Тази прекомерна употреба пречи на иновациите и на търсенето на по-добро качество и по-добро съотношение между качеството и цената, каквито изисква стратегия „Европа 2020“, и не води непременно до по-голяма стойност. Следователно критерият „най-ниска цена“ следва да се прилага винаги като изключение, а не като правило.

1.15 ЕИСК счита, че по отношение на подизпълнителите трябва да има по-строги разпоредби. Множеството равнища на подизпълнение създават трудности при прилагането на колективните трудови договори, условията на труд и на процедурите по отношение на здравето и безопасността. Публичните власти се нуждаят от повече свобода на действие, за да могат да влияят по такъв начин, че договорите да изпълняват целите, свързани с качеството, социалните аспекти и околната среда. Подробностите относно основните подизпълнители следва да бъдат декларирани преди възлагането на договора, а публичният орган следва да посочи конкретно задълженията и отговорностите, за да може да се извършва ефективно наблюдение и контрол върху изпълнението на договора. Трябва да се създадат необходимите механизми, които да позволяват на публичните органи да проверяват и отхвърлят подизпълнители, по отношение на които имат основание за опасения.

1.16 ЕИСК подкрепя запазване на разликата между „А-услуги“ и „Б-услуги“, при условие че има правна сигурност и възможност за разширяване на трансграничните договори за „Б-услугите“. В становище INT/570 се предложи Комисията периодично да преразглежда списъка „Б-услуги“, за да преценява дали би имало полза от прехвърлянето на някои „Б-услуги“ в списъка на „А-услугите“. Във всеки случай ЕИСК изразява безпокойство във връзка с различните договори за обществени поръчки, които по-рано бяха включени в списъка на „Б-услугите“, но понастоящем са отпаднали съответно от Приложения XVI и XVII от двете предложения. В приложенията са предвидени услугите, по отношение на които ще се прилага процедурата, уредена в членове от 74 до 76 или от членове 84 до 86 от двете предложения. От друга страна, ЕИСК счита, че следва да отпадне посочването на религиозните услуги и услугите, предоставяни от синдикатите, които понастоящем са обхванати от Приложение XVI и Приложение XVII от предложенията.

1.17 ЕИСК отбелязва, че все още има сериозни съмнения относно необходимостта от европейска директива за възлагане на договори за концесия и припомня резолюцията на Европейския парламент от 25 октомври 2011 г. за модернизиране на обществените поръчки (2011/2048(INI)), в която Парламентът изрази мнение, че следва „всяко предложение за законодателен акт относно концесии за услуги да бъде обосновано единствено с оглед коригирането на нарушения във функционирането на вътрешния пазар; посочва, че такива нарушения досега не са били установени“. ЕИСК призовава за провеждането на допълнителна и обстойна оценка на въздействието, която трябва да се извърши преди тези предложения да бъдат придвижени.

1.18 ЕИСК счита, че услугите от общ икономически интерес често се регулират от специфични разпоредби на национално равнище и на равнище ЕС, предназначени да осигурят тяхната достъпност, приемливи цени и качество, гарантирайки по този начин равнопоставеността, всеобщия достъп, сигурността и правата на потребителите. Тези разпоредби следва да бъдат припомнени и гарантирани от настоящото предложение. В съответствие с Протокола относно услугите от общ интерес към Договора от Лисабон националните, регионалните и местните власти трябва да запазят голямата си свобода на действие при определяне на начините, по които да се организират и предоставят тези услуги и при определяне на техните характеристики, за да могат да осъществяват своите цели от общ интерес.

1.19 Публичните власти имат правото да избират да изпълняват обществени договори *in house* (със собствени средства) или да си сътрудничат с други публични власти — право, което се признава в европейските договори и съдебната практика на Съда на Европейския съюз, и при зачитане на принципите за прозрачност.

1.20 ЕИСК се застъпва за създаването на национални механизми за надзор в държавите членки, които да отговарят за изпълнението и проследяването на обществените поръчки.

2. Преглед на предложенията на Европейската комисия

2.1 Всяка година публичните власти изразходват около 18 % от БВП за доставки на стоки, строителни работи и услуги. Във времената на бюджетни ограничения политиката за обществените поръчки трябва да гарантира оптимално използване на

тези средства, за да укрепи растежа и създаването на заетост и по този начин да допринесе за осъществяването на целите на стратегията „Европа 2020“.

2.2 Действащият набор от директиви относно обществените поръчки е резултат на дълъг процес на развитие, започнал през 1971 г. с приемането на Директива 71/305/ЕИО ⁽¹⁾. Цялостната икономическа оценка показва, че директивите за обществените поръчки са постигнали целите си в значителна степен. Въпреки това е необходим още по-съществен напредък, за да се постигнат целите на социалната и екологичната устойчивост. Вярно е, че в резултат на тяхното прилагане се постигнаха по-голяма прозрачност, по-високи равнища на конкуренция и по-ниски цени, но освен това трябва да се полагат грижи за заетостта и условията на труд и заплащане, за да не се вреди на целите за растеж и създаване на заетост на стратегията „Европа 2020“ и на хоризонталните социални и екологични изисквания, установени в Договора от Лисабон.

2.3 ЕИСК обръща внимание и на възможността в тази област да се анализира потенциалът или значимостта, която биха могли да имат икономически зависимите самостоятелно заети лица ⁽²⁾.

2.4 Заинтересованите страни отправиха искане за преразглеждане на директивите за обществените поръчки с цел да се опростят правилата, да се повиши ефективността и ефикасността им и те да бъдат приведени във вид, който съответства в по-голяма степен на развиващия се политически, социален и икономически контекст.

2.5 Преразглеждането на директивите за обществените поръчки е част от цялостна програма за мащабна модернизация на системата за възлагане на обществени поръчки в Европейския съюз, както по отношение на обществените поръчки от общ характер, така и на обществените поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. Реформата на законодателството за обществените поръчки е едно от дванадесетте действия, предвидени в Съобщението на Комисията „Акт за единния пазар – Дванадесет лоста за насърчване на растежа и укрепване на доверието“, прието през април 2011 г.

2.6 Същевременно се включва и ново предложение за директива за възлагане на договори за концесия, които до момента са регулирани само частично от вторичното законодателство на европейско равнище. Въпреки това вече се наблюдава решително противопоставяне на това предложение от страна на различни организации, като организациите на работодателите, синдикатите и различни политически участници като публичните власти, тъй като има съмнения, че въпросното предложение би могло да гарантира по-голяма правна сигурност и да зачита надлежно ролята на публичните власти за вземане на решения в съответствие с предоставени им правомощия по силата на европейските договори.

2.7 В общ план, както по отношение на възлагането на обществени поръчки, така и на договори за концесия, ЕИСК приветства факта, че Комисията е взела предвид специфичния характер на социалните услуги и предлага опростена процедура. Въпреки това изразява съжаление, че липсва ясно разграничаване на „обществената поръчка“ и „концесията“, от една страна, от

⁽¹⁾ ОВ L 185, 16.8.1971 г., стр. 5, становище CESE: ОВ 63, 13.4.1965 г., стр. 929.

⁽²⁾ ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 44–52.

другите начини за изпълнение на обществени и, по-конкретно, социални услуги, от друга. Поради това ЕИСК предлага двете директиви да бъдат допълнени със следното съдържание: „Няма да се считат за концесии, за услуги или обществени поръчки онези процедури в държавите членки, които се основават на принципа, че годни да изпълнят поръчката са всички доставчици на услуги, които отговарят на предварително установените в закона условия, без оглед техния правен статут и при зачитане на принципите за прозрачност и недискриминация“.

3. Становище на Европейския икономически и социален комитет INT/570 „Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“

3.1 На 27 януари 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: „Зелена книга относно модернизирването на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки: Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“ COM(2011) 15 final.

3.2 Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложена работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

3.3 На пленарната сесия от 13 юни 2011 г. Европейският икономически и социален комитет прие своето становище INT/570 относно посочената по-горе зелена книга със 164 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

3.4 Както показва резултатът от гласуването, подкрепата при приемането на посоченото становище беше почти пълна. Ето защо в поисканото ново становище Комитетът трябва да поддържа същите принципи и гледни точки поради факта, от една страна, че обстоятелствата не са се променили и следователно не налагат тяхното изменение, и, от друга, поради препоръчителното запазване на същото мнозинство и на духа на сътрудничество за общото благо, благодарение на които целият Европейски икономически и социален комитет постигна съгласие в предходното становище. Това обаче не пречи върху основата на този широк консенсус да се развият такива принципи и гледни точки, които да съответстват на настоящите специфични и конкретни законодателни предложения.

3.5 В становище INT/570 ЕИСК вече заяви, че приветства дискусиата, инициирана от Комисията в нейната Зелена книга, за модернизирване на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки с цел да бъде по-ефективна в контекста на един по-добре функциониращ, по-иновационен, по-екологичен и по-социален единен пазар.

3.6 В същото становище, наред с други цели, се призовава да се насърчат качеството и иновациите във връзка с обществените поръчки, да се намали ненужната бюрокрация, да се включат аспекти, свързани с околната среда и социални аспекти (в полза на защитата на труда и на условията на труд, както и в полза на хората с увреждания и други групи в неравностойно положение), да се насърчава използването на икономически най-изгодната оферта вместо на офертата с най-ниската цена, всичко това с

цел да се поощряват по-интелигентни и ефективни обществени поръчки, да се подчертае необходимостта от по-голяма професионализация, да се повиши участието на МСП, в това число на социалните предприятия, да се води борба с облагодетелстването, измамите и корупцията и да се насърчават европейските трансгранични договори за обществени поръчки.

4. „Предложение за директива относно обществените поръчки“ – COM (2011) 896 final и „Предложение за директива относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги“ – COM (2011) 895 final

4.1 Предложената реформа има за цел модернизирване в дълбочина на съществуващите инструменти и механизми, за да бъдат приведени във вид, който съответства в по-голяма степен на развиващия се политически, социален и икономически контекст. По тази причина беше сметено за необходимо, въз основа на европейските договори, да се изготвят две отделни директиви: относно обществените поръчки и относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги.

4.2 Реформата, предлагана от Европейската комисия, има две взаимодопълващи се цели:

— да се повиши ефективността на публичните разходи така, че процедурите за възлагане на обществени поръчки да осигуряват възможно най-добър резултат от гледна точка на съотношението между цената и качеството. По-конкретно, това предвижда опростяване на съществуващите правила за обществените поръчки. Рационализираните и по-ефикасните процедури ще са от полза за всички икономически оператори и ще улеснят участието както на МСП, така и на трансграничните оференти;

— да се даде възможност на възложителите да използват по-добър начин обществените поръчки в подкрепа на общи социални цели като опазване на околната среда, по-голяма енергийна ефективност и по-ефективно използване на ресурсите, борба с изменението на климата, насърчване на иновациите, заетостта и социалното приобщаване и осигуряване на висококачествени социални услуги при най-добрите възможни условия.

4.3 ЕИСК счита, че наличието на общи процедури за възлагане на поръчки на европейско равнище гарантира по-голяма прозрачност и обективност, като същевременно прави по-трудно облагодетелстването при възложените поръчки. Във всеки случай предложенията предоставят на държавите членки значителна административна гъвкавост за адаптиране на процедурите и инструментите към конкретната ситуация във всяка държава членка. Всички тези параметри, заедно с параметрите за качество и професионализъм, без съмнение са от полза за самите граждани и за общия интерес.

4.4 Понятието „публичноправен орган“ не е ясно. Необходимо е по-подробно да се разясни понятието „публичноправен орган“, посочено в член 2 от двете предложения за директиви (относно обществените поръчки и относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги).

4.5 ЕИСК счита за подходящи праговите стойности за прилагане на двете директивите, предвидени в член 4 и член 12 от предложенията.

4.6 След продължителни обсъждания във връзка с услугите от общ интерес (УОИ) се стигна до извода, че те не са същински обществени поръчки, а услуги, предоставяни пряко от властите или от тяхно име. ЕИСК подчертава отново, че възлагащите органи имат пълната свобода да осъществяват сами всички или част от функциите си или да възлагат на външни изпълнители онези от тях, които считат за подходящи. Също така трябва да се вземат предвид системите на държавите членки, в които се отчитат принципите на равнопоставеност, недискриминация и прозрачност от първичното право на ЕС и се предвижда общо право на достъп до предоставяне на услуги. В този смисъл самите УОИ⁽³⁾ не следва да са включени в приложното поле на директивата, но в същото време привличането на външни изпълнители или възлагане на договори за обществени поръчки от възлагащите органи или от тяхно име, би следвало изрично да са подчинени на Директивата.

В член 14 от ДФЕС и Протокол № 26 за услугите от общ интерес към него се посочват специфичният характер и важността на публичните услуги, както и голямата свобода на националните, регионалните и местните власти при вземането на решения за начините на тяхното предоставяне, възлагане и организиране. Това включва предоставянето на услуги от самите власти или чрез публично-публични партньорства. От основно значение е да се осигури високо равнище на качество, сигурност и икономическа достъпност, равно третиране и насърчаване на всеобщия достъп и правата на потребителите. Тези принципи следва да се прилагат във всички предложения за директиви относно обществените поръчки.

4.7 Директивите не следва да посочват за кои услуги възлагащите органи трябва или не трябва да възлагат обществени поръчки или да привличат външни изпълнители, а само да определят процедурите за това възлагане или привличане. ЕИСК счита, че тази свобода на действие не бива да бъде ограничавана. При всички положения това трябва да се прави по прозрачен и пропорционален начин без да се предоставя възможност за злоупотреби или измамни действия.

4.8 Публичните власти имат правото да избират да изпълняват обществени договори *in house* (със собствени средства) или да си сътрудничат с други публични власти — право, което се признава в европейските договори и съдебната практика на Съда на Европейския съюз, и при зачитане на принципите за прозрачност.

4.9 Общите правила за икономическите оператори, предвидени в член 16 и член 30 от двете предложения за директиви, са подходящи, тъй като насърчават участието на МСП, които са длъжни във всички случаи да съблюдават социалните стандарти и стандартите, свързани с околната среда.

4.10 ЕИСК отново заявява своята подкрепа, изразена в становище INT/570, за възлагането на договори, запазени за защитени предприятия, в които работят хора с увреждания, с цел да се гарантират равни възможности в полза на всички граждани и на социалното приобщаване. ЕИСК отбелязва, че член 17 и член 31 от предложенията са разширили обхвата,

предвиден в съображение 28 и в член 19 от Директива 2004/18/ЕО, за да включат и хората в неравностойно положение. С оглед на това ЕИСК предлага предложенията да разделят тези два аспекта по следния начин: „Държавите членки могат да запазят правото на участие в процедури за възлагане на обществени поръчки за:

- a) защитени предприятия или да предвидят такива поръчки да бъдат изпълнявани по програми за създаване на защитени работни места, когато по-голяма част от засегнатите работници са лица с увреждания, които поради естеството или сериозността на тези увреждания не могат да извършват професионална дейност при нормални условия или лесно да намират работа на обикновения пазар на труда;
- b) социални предприятия или програми, чиято основна цел е социалното и професионалното интегриране на работници в неравностойно положение, когато над 30 % от служителите на тези икономически оператори или програми са лица в неравностойно положение. В поканата за участие в състезателна процедура трябва да има позоваване на тази разпоредба“.

Освен това ЕИСК е на мнение, че предложенията следва изрично да предвиждат въвеждането на задължителен брой или процент на такива договори в държавите членки, където това е оправдано, например ако има много хора с увреждания, които са трудоспособни, но са останали икономически неактивни.

4.11 Във всеки случай ЕИСК счита, че в предложенията следва да бъде обозначено във връзка със запазването на договори, че тези защитени предприятия или икономически оператори, чиято основна цел е социалното и професионалното интегриране на работници с увреждания или в неравностойно положение, „трябва да бъдат насърчавани и контролирани предимно от сдружения с нестопанска цел“, което допълнително ще обоснове преференциалния и привилегирован достъп до подкрепата на публичната администрация.

4.12 Разпоредбите за поверителност в член 18 и член 32 от двете предложения относно информацията, предоставяна в офертите на предприятията, трябва да бъдат по-строги, особено в случаите, в които се използва процедурата за състезателния диалог. ЕИСК счита, че е от ключово значение възлагащите органи да не разкриват информация, предоставена и обозначена като поверителна от икономическите оператори, като същевременно не следва да разкриват и останалата част от предоставената информация, освен ако няма основателна причина за това. Също така възлагащите органи не трябва да използват информацията, предоставена от икономическите оператори, в други състезателни процедури.

4.13 Уредбата на състезателната процедура с договаряне в член 27 от предложението за обществените поръчки не е ясна; съществува риск в рамките на това договаряне да се появят други нежелани практики. С оглед на това се счита, че ще е по-благо-разумно тази процедура да отпадне от предложението за директива или, ако това не е възможно, поне да бъдат определени ясни критерии за ограниченото ѝ прилагане, за да се предотвратят всякакви възможни злоупотреби, свързани с това.

⁽³⁾ Вж. член 14 и член 106 от ДФЕС, както и протокол № 26 от ДФЕС.

4.14 Интелектуалната собственост на оферентите трябва да се защитава във всички случаи и във всички състезателни процедури, но най-вече в процедурата за състезателния диалог.

4.15 Като се има предвид сложността и продължителността на процедурата за състезателния диалог, уредена в член 28 от предложението за обществените поръчки, ЕИСК счита, че възможността за използването ѝ трябва допълнително да се ограничи единствено до случаите, в които това действително е необходимо, а именно, както е посочено в член 29 от настоящата Директива 2004/18/ЕО, в случаите на особено сложни договори, когато възлагащият орган прецени, че използването на откритата или ограничената процедура не позволява възлагането на поръчката; би могла да се проучи също възможността за скъсяване на сроковете за възлагане на поръчки, като се предвиди максимално допустим за това срок.

4.16 ЕИСК изразява съгласие с уредбата на процедурата за партньорство за иновации в член 29 и член 43 от двете предложения, тъй като прекалено затвореното регулиране в действителност би попречило на практическото ѝ приложение. Поради тази причина въпросната процедура следва да е гъвкава по отношение на правилата за държавните помощи.

4.17 Използването на рамковите споразумения (член 31 и член 45 от двете предложения) не следва да води до необосновано намаляване на цените, което може да навреди на качеството на строителството, продуктите и услугите. При всички случаи се посочва, че подходящото регулиране на рамковите споразумения може също да насърчи зачитането на целите за устойчивост и за подобряване на качеството с помощта на разпоредби, гарантиращи инвестиционната сигурност.

4.18 С регулирането на електронните търгове в член 33 и член 47 от предложенията се дава прекомерно предимство на най-ниската цена. Тяхното всеобщо прилагане е в разрез с наравените от ЕИСК предложения в това и в предходното становище INT/570. Това може сериозно да навреди на европейските предприятия в сравнение с предприятията от трети страни, чийто цени са много по-ниски. Ето защо те би следвало да се прилагат с необходимата предпазливост.

4.19 Както беше посочено в предходното становище INT/570, обхватът на техническите спецификации следва, където е целесъобразно, да се разшири, за да се включат характеристиките на производствата и процесите. Това ще опрости и ще направи по-прозрачен обхвата, в който възлагащият орган трябва да се вмести, за да може да взема важни решения за насърчаване на целите на устойчивостта, включително екологичната устойчивост, прилагането на колективните трудови договори, трудовите стандарти, условията на труд и принципа на равно заплащане за един и същи труд. Случаят със зеленото електричество дава ясен пример за начина и причините, поради които характеристиките на производството следва да се включват в техническите спецификации, а не само в текстовете, отнасящи се за условията на изпълнение (Вж. Решение от 4 декември 2003 г. по дело EVN и Wienstrom, C-448/01, Recueil, стр. I-14527).

4.20 Отново във връзка с техническите спецификации ЕИСК приветства предвиденото в член 40, параграф 1 и член 54, параграф 1 от двете предложения задължение, освен в надлежно обосновани случаи, те да бъдат изготвяни така, че да бъдат съобразени с критериите за достъпност за хора с увреждания и да бъдат с предназначение за всички потребители. Изразът „освен в надлежно обосновани случаи“ заменя използваната в Директива 2004/18/ЕО формулировка „когато е

възможно“, поради което ЕИСК счита, че понастоящем с основание се поставя по-силен акцент върху задължителния характер на необходимостта техническите изисквания да бъдат съобразени с критериите за достъпност за хора с увреждания и да бъдат с предназначение за всички потребители. Въпреки това ЕИСК счита, че за да се подчертае изрично задължителният характер, трябва да се посочи, че дори тези обосновани случаи следва да са изключения, ето защо се предлага формулировката в член 40 и член 54 от предложенията да бъде „освен, по изключение, в надлежно обосновани случаи“.

4.21 По отношение на етикетите, упоменати в член 41 и член 55 от двете предложения и съответно в съображения 28 и 36, има несъответствия в регулирането, като се има предвид, че в съображения 28 и 36 се посочва следното: „възлагащите органи, които желаят да закупят строителство, стоки или услуги със специфични екологични, социални или други характеристики (...)“, а впоследствие като заинтересовани страни се посочват само екологичните организации, но не и социалните организации, които също следва да бъдат включени. Социалните организации следва да бъдат включат и в текста на член 41, параграф 1, буква в) и член 55, параграф 1, буква в), тъй като и там не са споменати.

4.22 В член 41 и член 55 от двете предложения би могъл да се добави нов параграф, в който с оглед на специалните характеристики и целта, която се преследва посредством регулирането на тези етикети, да бъде отбелязано, че „възлагащите органи ще могат да изискват или да оценяват положително етикети, удостоверяващи хоризонтални критерии за възлагане на обществени поръчки със социален или екологичен характер, без те непременно да са пряко свързани с предмета на договора“.

4.23 Във връзка с вариантите, уредени в член 43 и член 58 от двете предложения, ЕИСК счита, че вместо те да бъдат разрешени единствено в изрично предвидени случаи, би било по-подходящо представянето на вариантите в офертите да бъде разрешено винаги, освен ако не е изрично забранено, което ще стимулира и ще подобри иновациите в състезателните процедури.

4.24 Както е посочено в становище INT/570, ЕИСК подкрепя създаването на равни условия в областта на обществените поръчки, позволяващи на МСП „да получават „справедлив дял“ от публичните договори“, но не подкрепя мерки, въвеждащи положителна дискриминация по отношение на МСП, наред с другото, поради създаването на изкуствени конструкции и, съответно, на възможности за корупция. Въпреки това предвиденото в член 44 и член 59 от двете предложения разделяне на поръчките на обособени позиции, когато това е възможно, е положително, тъй като предоставя по-ясни и достъпни възможности за МСП.

4.25 Въпреки това е необходима ясна нормативна уредба по отношение на разделянето на поръчките на обособени позиции, за да се гарантира, че всички спечелили изпълнителите на обособените позиции ще зачитат социалните стандарти и стандартите, свързани с околната среда и че неравностойната конкуренция между предприятията ще бъде избегната. Също така ЕИСК счита, че изискването възлагащите органи да обосновават решението си да не разделят поръчките на обособени позиции е непрактично и не съответства на опростяването на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Освен това според ЕИСК

регулирането на ограничаването на броя на обособените позиции, които могат да бъдат предлагани и възлагани, е прекалено сложно и ще е по-добре да бъде заличено от предложението.

4.26 По отношение на причините за изключване в член 55, параграф 3 от предложението за обществените поръчки, се приветства фактът, че възлагащите органи могат да изключат от процедурата оферентите, които не спазват задълженията, установени от законодателството на Европейския съюз в областта на социалното, трудовото или екологичното право, или разпоредбите на международното социално или екологично право, изброени в Приложение XI. Освен това следва изрично да се посочи, тъй като очевидно е правилно, че оферентите могат да бъдат изключвани и, в зависимост от случая, когато не спазват националните закони на всяка държава членка в областта на социалното, трудовото или екологичното право, и колективните договори, които са в сила на мястото, където се извършва работата, предоставя услугата или осъществява доставката. При всички положения ЕИСК счита, че изключването по тези причини би следвало да е задължително.

4.27 В противен случай задълженията, чието неспазване би могло да доведе до изключване, биха се ограничили до твърде общи и неконкретни параметри като параметрите, които се съдържат в разпоредбите, включени в Приложение XI на предложението, или в нормативната уредба на Европейския съюз.

4.28 Както вече ЕИСК посочи в становище INT/570, приетата през 1949 г. от МОТ Конвенция С94 относно трудовите клаузи в публичните договори понастоящем има обвързващо действие в десет държави членки на ЕС, въпреки че други държави като Ирландия я прилагат на доброволна основа при възлагането на обществени поръчки. ЕИСК отбелязва принципите, които се съдържат в Конвенцията, и предлага държавите членки да бъдат насърчени да я ратифицират и да следват принципите ѝ.

4.29 За да се контролира спазването на социалните задължения и задълженията, свързани с околната среда, ще е необходимо в член 57, параграф 1 от предложението за обществените поръчки да се включи изискване за декларация на заинтересованите страни за спазване на тези задължения като предварително доказателство, с цел предприятията (и по-конкретно МСП) да бъдат улеснени при изпълнението на тези изисквания без допълнителна административна тежест.

4.30 За тази цел, и както беше заявено в предходното становище INT/570 на ЕИСК, е необходимо в посочения член 57 от предложението за обществените поръчки да се включи изрично изискване за декларация от страна на оферентите, която свидетелства за „спазване на приложимото национално законодателство по отношение на трудовата интеграция на хората с увреждания, например на задължението за назначаване на определен брой или процент хора с увреждания в страните, където съществува такова законово задължение“. Логично е, че това не е необходимо в страните, където не съществува такова законово задължение.

4.31 Както също беше посочено в становището, сключването от страна на публичните власти на договори с изпълнители, които не спазват действащото законодателство, би противоречало на европейското и националното законодателство. Освен това би

довело до дискриминационно и несправедливо отношение спрямо предприятията, които спазват тези законови задължения, а онези, които не ги спазват, ще получават произволно преимущество, което може да доведе до нелоялна конкуренция от страна на предприятията, които не спазват задълженията спрямо онези, които ги спазват.

4.32 ЕИСК счита, че е правилно критериите за избор на икономически най-изгодната оферта да продължават да бъдат обвързани с предмета на договора, въпреки че тази на обвързаност би следвало да се придаде по-голяма гъвкавост, за да могат да бъдат по-ефективно включени социалните критерии и критериите за околната среда, подкрепяни от стратегията „Европа 2020“, както и ангажиментите за по-устойчиво развитие.

4.33 ЕИСК счита, че и в двете предложения за директиви (член 66 и член 76) критерият за възлагане на обществена поръчка според „най-ниска цена“ или „най-ниските разходи“ продължава да бъде водещ и да се използва прекомерно. В предходното си становище вече изразихме виждането си, че тази прекомерна употреба пречи на иновациите и на търсенето на по-добро качество и по-добро съотношение между качеството и цената, каквито изисква стратегията „Европа 2020“, и не води непременно до по-голяма стойност. Следователно критерият „най-ниска цена“ следва да се прилага винаги като изключение, а не като правило.

4.34 С оглед на това следва да се отреди по-голяма роля на критериите за „икономически най-изгодната оферта“ с цел да се оцени устойчивостта на най-изгодната оферта както от икономическа гледна точка, така и от гледна точка на социалните аспекти и аспектите, свързани с околната среда, което би позволило критериите за възлагане на обществени поръчки да отразяват широко, оригинално и по неограничаваш начин и тези аспекти, посредством по-широко приемане на обвързаността им с предмета на договора и претеглена оценка, направена при отчитане на останалите критерии.

4.35 По-конкретно, в обвързаните с предмета на договора критерии, които могат да бъдат използвани за определяне на икономически най-изгодната оферта, трябва изрично да бъде посочено (член 66, параграф 2 и член 76, параграф 2 от двете предложения), че „тези характеристики могат да се отнасят само до защитата на здравето на персонала, участващ в производствения процес, или насърчаването на социалната интеграция на хора в неравностойно социално положение или членове на уязвими групи сред хората, ангажирани с изпълнението на договора“, при положение че това е предвидено в съображенията (съответно 41 и 47) на предложенията за директиви за обществени поръчки, но впоследствие не е включено в текста им.

4.36 Концепцията за разходите за жизнения цикъл на продукта, услугата или строителството, която е предвидена в директивата, също е целесъобразна. Във всеки случай в рамките на разходите за жизнения цикъл, определени в член 67 и член 77 от предложенията, следва да се включат и съответните социални разходи. Методът на изчисляване на разходите за жизнения цикъл трябва да бъде предоставен от възлагащия орган и да бъде подходящ за използване от МСП.

4.37 Възлагашите органи следва да бъдат особено внимателни с офертите, чиято стойност е необичайно ниска по отношение на строителството, доставките или услугите и следва да ги проучват по подходящ начин. ЕИСК вече е отправил предупреждение че, възлагашите органи трябва да бъдат задължени да поискат обяснение за обявената в офертата цена, когато тази цена е значително по-ниска от цените, заявени от другите оференти. Ако оферентът не може да даде задоволително обяснение, възлагашият орган следва да има право да отхвърли офертата. ЕИСК приветства факта, че по смисъла на член 69, параграф 4 и член 79, параграф 4 от предложенията възлагашите органи следва да отхвърлят офертата, когато тя не отговаря на законодателните изисквания в областта на социалното, трудовото или екологичното право, но смята че това не следва да се ограничава до законодателството на Европейския съюз или до списъка от приложение XI и XIV (от двете предложения съответно), а да важи и по отношение на националните законодателства в тази област.

4.38 ЕИСК счита, че разпоредбите по отношение на подизпълнителите трябва да бъдат по-строги. Множеството равнища на подизпълнение създават трудности при прилагането на колективните трудови договори, условията на труд и на процедурите по отношение на здравето и безопасността. Публичните власти се нуждаят от повече свобода на действие, за да могат да влияят по такъв начин, че договорите да отговарят на целите, свързани с качеството, социалните аспекти и околната среда. Подробностите относно основните подизпълнители следва да бъдат декларирани преди възлагането на договора, а публичните власти следва да посочат конкретно задълженията и отговорностите, за да може да се извършва ефективно наблюдение и контрол върху изпълнението на договора. Трябва да се създадат необходимите механизми, които да позволяват на публичните власти да проверяват и отхвърлят подизпълнители, по отношение на които имат съмнения. Освен това регулирането трябва да е внимателно по отношение на нормативната уредба за подизпълнителите, тъй като възможността възлагашият орган да прехвърли дължимите плащания директно на подизпълнителите може да доведе до повече проблеми между предприятията и възлагашите органи.

4.39 ЕИСК подкрепя запазване на разликата между „А-услуги“ и „Б-услуги“, при условие че има правна сигурност и възможност за разширяване на трансграничните договори за „Б-услугите“. В становище INT/570 беше направено предложение Комисията периодично да преразглежда списъка „Б-услуги“, за да преценява дали би имало полза от прехвърлянето на някои „Б-услуги“ в списъка на „А-услугите“. Във всеки случай ЕИСК изразява безпокойство във връзка с различните договори за обществени поръчки, които по-рано бяха включени в списъка на „Б-услугите“, но които понастоящем са отпаднали съответно от Приложения XVI и XVII, от двете предложения. В приложенията са предвидени услугите, по отношение на които ще се прилага процедурата, уредена в членове от 74 до 76 или членове от 84 до 86 от двете предложения.

4.40 Позоваването на религиозните услуги и на услугите, предоставяни от синдикатите, които понастоящем са обхванати от Приложения XVI и XVII от предложенията, следва да бъде заличено.

4.41 Независимо от това Комитетът приветства използването на опростена процедура за социалните и други специални услуги, увеличаването на праговите стойности и по-голямата

свобода на действие на държавите членки за въвеждане на съответните процедури, тъй като приложимото процесуално право следва да се опита да осигури баланс между принципите на конкуренцията от първичното право и изискванията на социалното право най-вече по отношение на услугите в областта на обслужването на лицата.

4.42 По отношение на уреденото в директивата управление ЕИСК счита, че са предвидени твърде много трудно приложими на практика мерки, поради което произтичащите от тях добри намерения в крайна сметка може да не се осъществят.

4.43 Във всеки случай, по отношение на публичния надзор, предвиден в член 84 и член 93 от двете предложения, и на доклада, предвиден в същите членове, се счита за важно въпросният годишен доклад да включва също годишна съпоставка между предложените цени и действителните разходи на изпълнените поръчки, както и индикация за това до каква степен чуждестранните доставчици са навлезли на европейска територия в областта на годишните поръчки от страна на възлагашите органи.

4.44 ЕИСК изразява безпокойство от факта, че Европейската комисия заличава член 27 от настоящата директива относно разпоредбите във връзка със защитата на работните места, условията на труд и околната среда. В член 87 и член 96 от двете предложения е включена разпоредба в това отношение, но нейното влияние върху този важен въпрос е много по-слабо. Текстът на настоящия член 27 следва да се възстанови в неговата цялост. Освен това би следвало той да се прилага по отношение на подизпълнителите и на цялата верига за доставки.

5. Предложение за директива за възлагане на договори за концесия COM(2011) 897 final

5.1 Предложението за директива за възлагане на договори за концесия урежда споразуменията за партньорство между обикновено публични организации и частни предприятия, при които частните предприятия поемат риска, свързан с експлоатацията по отношение на поддръжката и развитието на инфраструктурата (пристанища, разпределяне на вода, паркинги, пътища, за които се изисква плащането на такса и др.) или по отношение на предоставянето на услуги от общ икономически интерес (енергетика, здравеопазване, разпределяне и пречистване на водите, обезвреждане на отпадъци и др.). Предложението обхваща всички договори за концесия, както за строителство, така и за услуги, но без да разграничава в достатъчна степен техните характеристики; разглежда концесиите за строителство и обществените услуги само в общ план, но не отразява специфичния характер на услугите от общ интерес, които не са нито „пазари“, нито „покупки“, а начин за делегиране на управлението на услугите от общ интерес и, в много случаи, допълнително средство за финансиране на нови дейности от услугите от общ интерес по решение на публичните органи.

5.2 ЕИСК отбелязва, че все още има сериозни съмнения относно необходимостта от европейска директива за възлагане на договори за концесия и припомня резолюцията на Европейския парламент от 25 октомври 2011 г. за модернизиране на обществените поръчки (2011/2048(INI)), по отношение на която Парламентът изрази мнение, че следва „всяко предложение

за законодателен акт относно концесии за услуги да бъде обосновано единствено с оглед коригирането на нарушения във функционирането на вътрешния пазар; посочва, че такива нарушения досега не са били установени“. ЕИСК призовава за провеждането на допълнителна и обстойна оценка на въздействието, която трябва да се извърши преди тези предложения да бъдат придвижени. Според ЕИСК практиката на Съда на Европейския съюз до голяма степен е изяснила прилагането на принципите на Договора за равноправно третиране, недискриминация и прозрачност по отношение на възлагането на договори за концесия. Както беше посочено от Съда, тези принципи се прилагат по отношение на възлагането на концесии за всякакви видове услуги, при които е налице трансграничен интерес, в това число услуги от общ икономически интерес.

5.3 Без да отчита, че концесиите са дефинирани в Директива 2004/18/ЕО като договори от същия вид като обществените поръчки, с изключение на факта, че насрещната престация за строителството или услугите, които трябва да се извършат, се състои или единствено в право да се експлоатира строежът или услугата, или в това право заедно с плащане, ЕИСК посочва, че концесиите значително се различават от обществените поръчки, тъй като концесионерът поема съществен оперативен риск във връзка с услугата, която следва да предостави, и е зависим от промените на пазара. Това се отнася и за определени концесии като например „фиктивните такси за изминат участък“, при които възлагащият орган плаща на концесионера в зависимост от използването на услугите от потребителите. От това следва, че разпоредбите, които са специално предназначени за възлагане на обществени поръчки, не са подходящи за възлагането на концесии и дори биха могли да възпят публичните органи и икономическите оператори да сключват такива договори.

5.4 ЕИСК припомня член 14 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно услугите от общ икономически интерес, който постановява че „без да се засяга член 4 от Договора за Европейския съюз и членове 93, 106 и 107 от настоящия договор и като се има предвид мястото на услугите от общ икономически интерес в общите ценности на Съюза, както и тяхната роля за социалното и териториалното сближаване на Съюза, Съюзът и държавите-членки, всеки в рамките на своята компетентност и в рамките на приложното поле на Договорите, следят тези услуги да се осъществяват съобразно принципи и при условия, по-специално икономически и финансови, които да им позволяват да изпълняват своите задачи“.

5.5 ЕИСК счита, че услугите от общ икономически интерес често са предмет на специфични европейски и национални разпоредби, предназначени да осигурят тяхната достъпност, приемливи цени и качество, гарантирайки по този начин равнопоставеността, всеобщия достъп, сигурността и правата на потребителите. Тези разпоредби следва да бъдат отчетени и гарантирани от настоящото предложение. В съответствие с Протокола относно услугите от общ интерес към Договора от Лисабон националните, регионалните и местните органи трябва да запазят голямата си свобода на действие при определяне на начините, по които да се организират и предоставят тези услуги

и при определяне на техните характеристики, за да могат да осъществяват своите цели от общ интерес. Тези органи следва да могат свободно да определят социалните критерии и критериите, свързани с околната среда и качеството за възлагане на поръчките, които те намират за най-подходящи с оглед на предмета на поръчката. Публичните органи не бива в никакъв случай да бъдат принуждавани да либерализират предоставянето на услуги от общ икономически интерес против волята им или в ущърб на най-добрата им преценка. ЕИСК настоява ясно да се напомни, че по отношение на предприятията, които управляват услуги от общ интерес, трябва да се прилагат правилата за конкуренция и за вътрешния пазар, в съответствие с член 106 от ДФЕС и доколкото прилагането на тези правила не възпрепятства фактически или юридически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени.

5.6 Публичните органи следва да могат да си сътрудничат, за да изпълняват поверените им задачи от обществен интерес с помощта на собствени административни, технически и други средства, без да бъдат задължени да се обръщат към външни за тяхната собствена структура организации. Тези отношения не се считат за концесии и поради това предложението за директива относно възлагането на концесии следва да предвижда изричното им изключване от нейния обхват в съответствие със съдебната практика на Съда. По аналогичен начин някои концесии, които са възложени на свързани с възложителите предприятия и чийто основен предмет на дейност е да доставят услуги на групата, от която те са част, или концесиите, възложени от даден възложител на съвместно предприятие, създадено от няколко възложители с цел извършване на дейности в приложното поле на настоящата директива (например водоснабдяване или пристанищни услуги) и от което този възложител е част, не следва да бъдат обхванати от предложените правила.

5.7 Публичните власти имат правото да избират да изпълняват обществени договори *in house* (със собствени средства), или да си сътрудничат с други публични власти — право, което се признава в европейските договори и съдебната практика на Съда на Европейския съюз, и при зачитане на принципите за прозрачност.

5.8 По всички тези причини следва да се предвидят рестриктивни разпоредби във връзка с концесиите, които се възлагат на свързано предприятие, за да не се използва неправомерно тази система и да се осигури прозрачност на процедурата за възлагане.

5.9 Съгласно съотносимата съдебна практика на Съда на Европейския съюз задължителните изисквания във връзка с общия интерес в сектора на хазартните дейности, които налагат въвеждането на мерки за опазване на обществения ред и на потребителите от страна на държавите членки, могат да оправдаят ограниченията на принципите относно възлагането на концесии, установени в Договора. Следователно е

уместно от обхвата на тази директива да бъдат изключени концесиите за хазартни дейности, възложени на определен изпълнител въз основа на изключително право, от което се ползва въпросният изпълнител по силата на действащото национално законодателство или административна разпоредба, издадена в съответствие с Договора и решенията на Съда на Европейския съюз, тъй като подобно изключително право би възпрепятствало провеждането на състезателна процедура за такъв вид концесия. По тази причина ЕИСК счита, че е уместно в член 8, параграф 5 от предложението във връзка с изключването от приложното поле на тази директива на определени концесии за услуги да се включват „хазартните дейности, които включват залагане на суми посредством парично участие в игри на късмета, включително лотарии и залагания“.

5.10 В предложението за директива въпроси като дефиниране на концесиите, прехвърляне на риск на частните изпълнители или промени на концесиите в рамките на техния срок на действие и тяхното прекратяване трябва да се уредят така, че да не се превръщат в пречки за финансирането и развитието на подобен вид договори, тъй като, предвид текущите планове за приспособяване и ограничаване на публичните инвестиции в

икономиките на държавите членки, те би следвало да имат важна роля като формули за възстановяването на икономическата дейност и създаването на заетост.

5.11 Предвидените методи за изчисляване на стойността на договорите за концесии следва да бъдат рационализирани и опростени, за да се повиши правната сигурност. Независимо от факта, че методът за изчисляване на стойността на концесиите за строителство е добре утвърден и познат, ЕИСК счита, че следва да се прилага само един метод за определяне на прогнозната стойност на всички видове концесии. С оглед на това ЕИСК призовава за използването на метод, който се основава на прогнозния оборот на концесионера (необложен с данъци) за конкретната концесия за целия ѝ период на действие, като се отчитат едновременно цената на строителството и прогнозната стойност на доставките, необходими за неговото изпълнение при представянето на офертата.

5.12 Предлага се в директивата да бъде предвидено, че отговорността за неизпълнението на тези задължения е на възлагащите органи, което ще увеличи поверителността за оферентите.

Брюксел, 26 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален съвет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

I. Следните изменения бяха отхвърлени по време на разискванията, но получиха повече от една четвърт от подадените гласове (член 39, параграф 2 от Правилника за дейността):

a) **Параграф 4.21 се изменя, както следва:**

~~„4.21 По отношение на етикетите, упоменати в член 41 и член 55 от двете предложения и съответно в съображения 28 и 36, и на нецелостноста в регулирането, като се има предвид, че в съображения 28 и 36 се посочва следното: „възлагащите органи, които желаят да закупят строителство, стоки или услуги със специфични екологични, социални или други характеристики (...)\", а впоследствие като заинтересовани страни се посочват само екологичните организации, но не и социалните организации, които също следва да бъдат включени. Социалните организации следва да бъдат включат и в текста на член 41, параграф 1, буква о) и член 55, параграф 1, буква о), тъй като и тал не са упоменати. Счита се, че включването в директивата на възможността да се изискват специфични етикети с екологични, социални или други характеристики без значение на предварителните условия за тяхното използване може да представлява съществена пречка за обществените поръчки, която ограничава конкуренцията и създава допълнителни тежести и разходи за предприятията.“~~

Изложение на мотивите

Не се нуждае от обяснение.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 77

Гласове „против“: 99

Гласове „въздържал се“: 20

b) **Параграф 4.26 се изменя, както следва:**

~~„По отношение на причините за изключване в член 55, параграф 3 от предложението за обществените поръчки, се приветства фактът, че възлагащите органи могат да изключат от процедурата оферентите, които не спазват задълженията, установени от законодателството на Европейския съюз в областта на социалното, трудовото или екологичното право, или разпоредбите на международното социално или екологично право, изброени в Приложение XI. Освен това следва изрично да се посочи, тъй като очевидно е правилно, че оферентите могат да бъдат изключвани и, в зависимост от случая, когато не спазват националните закони на всяка държава членка в областта на социалното, трудовото или екологичното право, и колективните договори, които са в сила на мястото, където се извършва работата, предоставя услугата или осъществява доставката. При всички положения ЕИСК счита, че изключването по тези причини би следвало да е задължително.“~~

Изложение на мотивите

Спазването на националните закони на съответната държава членка в областта на социалното, трудовото или екологичното право е достатъчна гаранция за справедлива процедура, тъй като действащите общи колективни договори са включени в тях. Формулировката „колективните договори, които са в сила на мястото, където се извършва работата, предоставя услугата или осъществява доставката“ е нееднозначна и може да бъде обяснена в много широки граници. Колективните договори, сключени между работодателите и служителите в едно предприятие, засягат тези две страни и не са приложими по отношение на външни лица.

Освен това в становището липсва съгласуваност по този въпрос. На заседанието на специализирана секция INT понятието „колективни договори“ беше предмет на няколко изменения, от които изменението на параграф 4.38 не беше прието, а измененията на параграф 4.26, и впоследствие на параграф 1.11, бяха приети.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 78

Гласове „против“: 110

Гласове „въздържал се“: 16

в) Параграф 4.32 се изменя, както следва:

„4.32 ЕИСК счита, че е правилно критериите за избор на икономически най-изгодната оферта да продължават да бъдат обвързани с предмета на договора, ~~въпреки че тази на обвързаност би следвало да се придаде по-голяма тежест, за да могат да бъдат по-ефективно включени социалните критерии и критериите за околната среда, подкрепяни от стратегията „Европа 2020“~~, както и ангажираността за по-устойчиво развитие. Социални критерии или критерии за околната среда могат да бъдат включени само при наличието на пряка връзка с предмета на договора и в този контекст е възможно да се допринесе за постигането на целите, заложи в стратегията „Европа 2020“.“

Изложение на мотивите

От ключово значение е да се запази пряката връзка между критериите за оценка на офертата и предмета на договора, за да се гарантира прозрачност и да се избегнат произволните решения.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 78

Гласове „против“: 116

Гласове „въздържал се“: 13

г) Параграф 4.35 се заличава:

~~„4.35 По-конкретно, в обвързаните с предмета на договора критерии, които могат да бъдат използвани за определяне на икономически най-изгодната оферта, трябва изрично да бъде посочено (член 66, параграф 2 и член 76, параграф 2 от двете предложения), че „тези характеристики могат да се отнасят само до защитата на здравето на персонала, участващ в производствения процес, или насърчането на социалната интеграция на хора в неравностойно социално положение или членове на уязвими групи сред хората, ангажирани с изпълнението на договора“, при положение че това е предвидено в съображенията (съответно 41 и 47) на предложенията за директиви за обществени поръчки, по-късно следващо не е включено в текста ил.“~~

Изложение на мотивите

Откакто се прилага действащата нормативна уредба в областта на здравеопазването и безопасността и социалната интеграция на хората с увреждания и е задължителна за предприятията, не е необходимо тези аспекти да се считат за критерии.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 81

Гласове „против“: 119

Гласове „въздържал се“: 7

д) Параграф 4.38 се изменя, както следва:

„4.38 ЕИСК счита, че разпоредбите по отношение на подизпълнителите трябва да бъдат по-строги. Множеството равнища на подизпълнение създават трудности при прилагането на колективните трудови договори, условията на труд и на процедурите по отношение на здравето и безопасността. Публичните власти се нуждаят от повече свобода на действие, за да могат да влияят по такъв начин, че договорите да отговарят на целите, свързани с качеството, социалните аспекти и околната среда. По-подробните относно основните подизпълнители следва да бъдат декларирани преди сключването на договора, а публичните власти следва да посочат конкретно задълженията и отговорностите, за да може да се извърши ефективно наблюдение и контрол върху изпълнението на договора. Трябва да се създадат необходимите механизми, които да позволяват на публичните власти да проследяват и отхвърлят подизпълнители, по отношение на които имат съмнения. Освен това регулирането трябва да е опитателно по отношение на нормативната уредба за подизпълнителите, тъй като възможността създаващият орган да прехвърли дължителите плащания директно на подизпълнителите може да доведе до повече проблеми между предприятията и създаващите органи. Законодателството на Европейския съюз в областта на обществените поръчки не трябва да регулира въпросите, свързани с изпълнението на договорите.“

Изложение на мотивите

Европейското законодателство в областта на обществените поръчки не трябва да регулира въпросите, свързани с изпълнението на договорите, тъй като те трябва да се уреждат на национално равнище. Освен това установяването на разпоредби, свързани с подизпълнението, не попада в обхвата на законодателството за обществените поръчки.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“:	80
Гласове „против“:	114
Гласове „въздържал се“:	21

е) Параграф 1.15 се изменя, както следва:

~~„1.15 ЕИСК счита, че по отношение на подизпълнителите трябва да има по строги разпоредби. Множеството разнища на подизпълнение създават трудности при прилагането на колекционните трудови договори, условията на труд и на процедурите по отношение на здравето и безопасността. Публичните власти се нуждаят от повече свобода на действие, за да могат да олияят по такъв начин, че договорите да изпълняват целите, свързани с качеството, социалните аспекти и околната среда. Подробностите относно основните подизпълнители следва да бъдат декларирани преди възлагането на договора, а публичният орган следва да посочи конкретно задълженията и отговорностите, за да може да се извърши ефективно наблюдение и контрол срещу изпълнението на договора. Трябва да се създадат необходимите механизми, които да позволяват на публичните органи да проверяват и отхвърлят подизпълнители, по отношение на които имат основание за опасения. Законодателството на Европейския съюз в областта на обществените поръчки не трябва да регулира въпросите, свързани с изпълнението на договорите.“~~

Изложение на мотивите

Европейското законодателство в областта на обществените поръчки не трябва да регулира въпросите, свързани с изпълнението на договорите, тъй като те трябва да се уреждат на национално равнище. Освен това установяването на разпоредби, свързани с подизпълнението, не попада в обхвата на законодателството за обществените поръчки.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“:	80
Гласове „против“:	114
Гласове „въздържал се“:	21

II. Следният параграф от становището на специализираната секция беше променен в полза на приетото от Асамблеята изменение, но получи повече от една четвърт от подадените гласове (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

а) Параграф 5.8 се изменя, както следва:

~~„По всички тези причини следва да се предвидят рестриктивни разпоредби във връзка с концесиите, които се възлагат на свързано предприятие, за да не се използва неправотерно тази система за изключване от пазара на договори за концесия, които би следвало да се възлагат в условия на пълна конкуренция.“~~

Резултат от гласуването:

Гласове „за“:	126
Гласове „против“:	71
Гласове „въздържал се“:	22

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Към политика на ЕС в областта на наказателното право: гарантиране на ефективно прилагане на политиките на ЕС чрез наказателното право“

COM(2011) 573 final

(2012/C 191/17)

Докладчик: г-н DE LAMAZE

На 20 септември 2011 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Към политика на ЕС в областта на наказателното право: гарантиране на ефективно прилагане на политиките на ЕС чрез наказателното право“

COM(2011) 573 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 22 март 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 131 гласа „за“, без гласове „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет подкрепя целта на съобщението да се предвиди упражняване на компетентността на ЕС в областта на наказателното право по силата на член 83, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) в нови хармонизирани сектори. По този начин ЕС би могъл да разполага с ефективен инструмент за подобряване и укрепване на прилагането на своите политики, като продължение на постиженията на съдебната практика на Съда на ЕС през 2005 г. и на двете директиви от 2008 и 2009 г., имащи за цел създаването на „наказателно право в областта на околната среда“.

1.2 Съобщението на Комисията е неоспорим напредък доколкото за първи път ЕС предлага определение на политика, която да ръководи действията му в областта на наказателното право. Според ЕИСК на тази политика трябва да се даде силен политически тласък.

1.3 Като се позовава на посочените по-горе развития в правната област, Комитетът държи да припомни още в самото начало, че желанието да се гарантира осъществяването на политиките на Съюза само по себе си не е достатъчно основание за използване на наказателното право, доколкото разширяването на полето на европейското наказателно право е подчинено на зачитането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

1.4 Поради репресивния и позорящ характер на наказателните санкции, обявяването на определено поведение за престъпно трябва да бъде последното средство (*ultima ratio*), налагано от Съюза на държавите членки. Трудностите, които държавите членки срещат при прилагането на дадена политика на ЕС и които пречат на ефективността ѝ, не трябва да служат като достатъчно оправдание за използване на наказателното право. Необходимо е освен това въпросното поведение да представлява сериозно нарушение на интерес, който се счита за основен.

1.5 ЕИСК счита, че проектът на Комисията предполага предварително да бъде изяснено какво би могло да включва понятието общ интерес, определено на европейско равнище, понятие, което все още не съществува в правния мир, но е необходимо, за да оправдае налагането на наказателни санкции, определени на равнище ЕС, срещу европейски граждани. Единствено интересът на потребителите не може да бъде основание за налагане на подобни мерки.

1.6 ЕИСК приканва да се проучи по-подробно начинът, по който в бъдеще биха могли да бъдат защитени основните, включително и социалните права чрез наказателни санкции на равнище ЕС, което означава, по отношение на вторите, да се помисли за тяхното сближаване в различните държави членки. Предвид това, че определението на нарушенията и санкциите може да бъде различно в отделните държави членки до степен да доведе до нарушаване на основните права чрез нарушаване на принципите на пропорционалност и правна сигурност, ЕИСК счита, че в такива случаи е необходимо хармонизиране в наказателната област.

1.7 Решението за приемане на нови наказателни мерки в европейски план трябва предварително да бъде обосновано чрез анализ на въздействието, изготвен в сътрудничество с експерти от различните държави членки, който да включва проучване на сравнителното право, свързано със системите, отговарящи за прилагането на въпросната нормативна уредба на равнище на държавите-членки, и анализ на нуждата от усъвършенстване на състоянието на законодателството, който да покаже има ли нужда тази нова разпоредба да се приеме на европейско равнище.

1.8 С други думи, анализът, който следва да бъде извършен, трябва да подчертае необходимостта от европейска норма в наказателноправната област с оглед на принципите на субсидиарност, необходимост и пропорционалност (изискването за *ultima ratio*) на наказателната санкция. ЕИСК приветства факта, че Комисията разглежда разширяването на обхвата на предприеманите действия от страна на ЕС в областта на наказателното право именно в този дух.

1.9 ЕИСК счита, че ефикасността и въздействието на наказателния инструмент, определен на европейско равнище, върху основните права трябва да бъдат предмет на научна и независима оценка, необходима част от предварителната оценка на въздействието.

1.10 Комитетът счита, че е необходимо да се уточни съдържанието на политиката на хармонизиране в областта на наказателното право и по-конкретно сближаването на определенията за санкции и нарушения.

1.11 Комитетът счита, че установените на европейско равнище минимални правила не трябва да оказват влияние при определянето на категориите престъпления от страна на националните инстанции; нещо повече, това определяне е свързано с тяхната съдебна система и следва да им бъде оставена грижата сами да определят своята стратегия в правоприлагането, в строго съответствие с принципа на субсидиарност.

1.12 Комитетът подчертава, че във всички случаи постепенното сближаване на нормите на материалното наказателно право би могло да се постигне само на институционално равнище, въз основа на тясно сътрудничество между следствените органи (министерства на правосъдието и прокурори) и съдебните власти. Подобно сътрудничество би трябвало да бъде осигурено чрез специален бюджет. Сближаването няма да може обаче да заличи разнородността на националните норми в областта на наказателното производство, и по-специално що се отнася до конкретната гаранция за упражняване на правото на защита (например: право на обжалване...). Процесуалните въпроси не попадат в обхвата на съобщението. В резултат на това, наказателните производства и практиките на различните правоприлагащи системи пораждаят вариации, които не могат да бъдат предвидени от европейския регулатор. По тези причини ЕИСК счита, че е изключително важно бъдещият европейски прокурор да бъде натоварен с отговорността да следи, в границите на правомощията му, за постепенното сближаване на националните наказателноправни разпоредби, на чието основание ще инициира съдебните производства.

1.13 Освен това, Комитетът счита, че следва да бъдат проведени обсъждания по отношение на наказателната отговорност на юридическите лица, нещо, което към настоящия момент не се приема от всички държави членки. Тази неравнопоставеност по отношение на закона обаче налага приоритетни обсъждания поради факта, че една голяма част от престъпленията в икономическата, социалната и екологичната област се извършват от промишлени и търговски предприятия.

1.14 Разширяването на полето на действие на европейското наказателно право изисква преди всичко обсъждания на следните теми:

- предпочитането на наказателното право пред всички други системи за предотвратяване и възстановяване на вреди, като режимите на административни и данъчни санкции, и възможността за колективни иски (т. нар. „class action“), както и пред медиацията;
- установяването на степента на санкцията, която трябва да бъде определена на европейско равнище, защото в противен случай наказателното право ще има по-слаб възпиращ ефект в много от националните законодателства, които ще наследят;
- ролята на Евроюст и тази на бъдещия европейски прокурор.

1.15 И накрая, ЕИСК счита, че едно обсъждане на принципа на разширяване на европейското наказателно право води съответно до друго обсъждане относно зачитането на правото на защита, което се оказва значително по-слабо гарантирано извън съдебната рамка, която предлага наказателният процес. Разширяването на европейското наказателноправно пространство обаче, именно поради ефективността, която трябва да придружава този подход, налага укрепването на правото на защита, по-конкретно в рамките на Евроюст и Европол. Правото на защита трябва реално да бъде гарантирано на практика и то за всички граждани на ЕС. Само на тази цена европейското наказателно право ще отговори на изискването за зачитане на основните права, предвидено в договорите (член 67, параграф 1 и член 83, параграф 3 от ДФЕС).

2. Съдържание на съобщението

2.1 Комисията подчертава, че във финансовия сектор, а така също и при защитата на финансовите интереси на Съюза, защитата на еврото и борбата с подправянето на еврото, предприемането на действия от страна на ЕС в областта на наказателното право се признава като необходимо с цел укрепване на ефективното прилагане на политиките на Съюза.

2.2 Тя призовава да бъде направена оценка доколко е обосновано разширяването на действията върху следните области: автомобилен транспорт, защита на личните данни, митнически норми, опазване на околната среда, политика в областта на рибарство, политики за вътрешния пазар (фалшифициране, корупция, обществени поръчки). Списъкът не е изчерпателен.

2.3 Това предприемане на действия от страна на ЕС намира правното си основание в член 83, параграф 2 от ДФЕС, който предвижда възможността „когато сближаването на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки в областта на наказателното право е належащо, за да се осъществи ефективното прилагане на политиката на Съюза в област, в която са приети мерки за хармонизиране, чрез директиви могат да се установят минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкции.“

2.4 Ако Договорът от Лисабон предоставя правно основание, улесняващо приемането на директиви в областта на наказателното право, то последните трябва строго да зачитат както основните права, гарантирани от Хартата и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, така и основните принципи на субсидиарност и пропорционалност, а наказателното право трябва да се използва, както се уточнява в съобщението, като последно средство („ultima ratio“).

2.5 Както съобщението пояснява, по силата на принципа на субсидиарност, Съюзът може да предприеме действия само ако държавите членки не успеят да наложат зачитане на правото на Съюза, или ако се разкрият значителни разлики между държавите членки, водещи до непоследователно прилагане на европейското право.

2.6 В съответствие с изискванията за ultima ratio, Комисията обявява, че изборът между наказателни или административни санкции ще се основава на задълбочена оценка на въздействието. Експертна група ще подпомага Комисията по този въпрос, като освен това ще даде тълкуване на определени основни понятия от наказателното право („ефикасни, пропорционални и възпиращи санкции“, „маловажни случаи“, „подбудителство и съучастничество“, и т.н.).

2.7 Комисията оценява добавената стойност на предприемането на действия от страна на ЕС в областта на наказателното право въз основа на четири цели:

- насърчаване на свободното движение на хора и трансграничните покупки (чрез приемането на минимални стандарти за процесуални права);
- предотвратяване на съществуването на т.нар. „сигурни убежища“;
- укрепване на взаимното доверие между съдебните органи и сътрудничеството между правоприлагащите органи;
- предотвратяване и санкциониране на тежки нарушения на правото на ЕС (опазване на околната среда, борба с незаконното наемане на работа, и т.н.).

2.8 Съобщението не се отнася до мерките, които в съответствие с член 83, параграф 1 от ДФЕС могат да бъдат приети с цел борба с изброените престъпления, наречени „европрестъпления“ поради изключителната им тежест и трансграничния им характер⁽¹⁾.

3. Общи съображения

3.1 Целта на настоящото съобщение е особено чувствителна, тъй като политиката в областта на наказателното право поначало е суверенна власт на държавите и нормите на правоприлагането са от такова естество, че засягат пряко индивидуалните свободи и правата на всеки гражданин.

3.2 Ако в някои области, и по-конкретно борбата с трафика на хора и сексуалната експлоатация на деца и жени, които попадат в член 83, параграф 1 от ДФЕС, безспорно има нужда от предприемане на действия от страна на ЕС в областта на наказателното право, ЕИСК не е убеден, че подобна нужда съществува за областите, които попадат в член 83, параграф 2 от ДФЕС.

3.3 *Основите на европейско законодателство в областта на наказателното право*

3.3.1 *Необходимостта от достатъчен правен интерес.*

3.3.1.1 Нововъведенията на Договора от Лисабон са постижение, което Комитетът приветства. Приемането на директиви в областта на наказателното право е улеснено и защитата на основните права – по-добре осигурена.

3.3.1.2 Въпреки това ЕИСК настоява предварително да разсее едно възможно объркване: член 83, параграф 2 от ДФЕС не дава основание да се мисли, че желанието да се гарантира осъществяването на политиките на Съюза би могло само по себе си да бъде достатъчно условие за узаконяване на използването на наказателното право.

3.3.1.3 „Икономическото възстановяване“, на което Комисията се позовава в намерението си да разшири полето на действие на ЕС в областта на наказателното право (стр. 13), действително е съществена цел и всеки би се съгласил, че то е основен приоритет, но само по себе си не може да представлява достатъчен правен интерес, който да оправдае използването на наказателното право. Тази цел зависи между другото от неща,

съвсем различни от борбата с „незаконната икономика и финансовата престъпност“, с която впрочем предприемането на действия от страна на ЕС в областта на наказателното право не би трябвало да се ограничи, според Комисията.

3.3.1.4 ЕИСК счита, че проектът на Комисията предполага предварително да бъде изяснено какво би могло да включва понятието общ интерес, определено на европейско равнище, понятие, което все още не съществува в правния мир, но е необходимо, за да оправдае налагането на наказателни санкции, определени на равнище ЕС, срещу европейски граждани. Единствено интересът на потребителите не може да бъде основание за налагане на подобни мерки.

3.3.1.5 ЕИСК приканва да се проучи по-подробно начинът, по който в бъдеще биха могли да бъдат защитени основните и социалните права чрез наказателни санкции на равнище ЕС, което означава, по отношение на вторите, да се помисли за тяхното сближаване в различните държави членки. Предвид факта, че определението на нарушенията и санкциите може да бъде различно в отделните държави членки до степен да доведе до нарушаване на основните права чрез нарушаване на принципите на пропорционалност и правна сигурност, ЕИСК счита, че в такива случаи е необходимо хармонизиране в наказателната област.

3.3.2 *„Метапринципът“ на субсидиарността и изискването за „ultima ratio“*

3.3.2.1 В рамките на европейското законодателство в областта на наказателното право ЕИСК придава особено значение на зачитането на принципа на субсидиарност: той е особено важен в смисъл, че социалните ценности, които се защитават от наказателното право, са тясно свързани със социалната структура и със самата идентичност на обществата в държавите членки. Тази идентичност се утвърждава от ДФЕС, който отбелязва, че държавите не трябва да се колебаят да използват правата си и да задействат „аварийната спирачка“, ако смятат, че предложеното законодателство засяга основни аспекти от тяхната наказателноправна система (член 83, параграф 3).

3.3.2.2 ЕИСК счита, че установените на европейско равнище минимални правила в областта на наказателното право не трябва да оказват въздействие при определянето на категориите престъпления от страна на националните инстанции; освен това, това определяне е свързано с тяхната съдебна система и следва да им бъде оставена грижата сами да определят своята стратегия в правоприлагането, в строго съответствие с принципа на субсидиарност.

3.3.2.3 ЕИСК отбелязва, че в съобщението се уточнява, че съгласно принципа на субсидиарност, предприемането на действия от страна на Съюза в областта на наказателното право е оправдано само ако нито една държава членка или пък значителна част от тях не успява със собствения си нормативен капацитет да осигури зачитането на правото на Съюза. Въпросът за предприемане на действия от страна на ЕС заслужава да бъде поставен, в случай че една единствена или малък брой държави членки се окажат в това положение.

3.3.2.4 Тъй като съществува потенциална възможност да бъдат нарушени правата на личността, всяко европейско законодателство в областта на наказателното право трябва да се основава освен това на принципа на пропорционалност и по-специално на изискването за *ultima ratio*, което предполага предварително да се докаже, че не съществува друг по-малко репресивен начин да бъде постигната желаната цел.

⁽¹⁾ Тероризъм, трафик на хора, сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици и оръжие, пране на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, организирана престъпност.

3.3.2.5 В съобщението се набляга върху значението на прилагането на тези принципи, а това предполага да се изготвят оценки, които да вземат под внимание всички възможни алтернативни мерки.

3.3.2.6 ЕИСК приветства изразеното от Комисията желание да предприеме подобни проучвания. Комисията е обявила, че „ще разработи планове за събиране на допълнителна статистическа информация и доказателства, свързани с областите, обхванати от член 325, параграф 4 и член 83, параграф 2“ (точка 2.2.2).

3.3.2.7 В съответствие с изискването за *ultima ratio*, тя е обявила, че законодателят трябва да се позове на проучванията на въздействието, които включват „оценка на това дали системите за налагане на санкции на държавите членки постигат желаните резултат, и трудности, пред които са изправени националните органи, които прилагат правото на ЕС“ (точка 2.2.1).

3.3.2.8 Трябва да се признае, че до настоящия момент са направени твърде малко оценки на въвеждането в националното законодателство и прилагането на европейското законодателство от страна на държавите членки, а така също и сравнителни проучвания на различните правни системи. Първостепенна задача е те да бъдат развити. Само след като сме наясно с фактите, които тези проучвания ще установят, ще можем наистина да утвърдим, по мнението на ЕИСК, „незаменимия“ характер на подхода на хармонизиране.

3.3.2.9 ЕИСК набляга на факта, че трябва да се характеризират недостатъците на правния порядък на държавите членки и заедно с това естеството на трудностите на равнище на Съюза, произтичащи от различните концепции по отношение на обвинението в престъпление, санкциите и ефективността на правоприлагането.

3.3.2.10 ЕИСК счита, че европейският наказателноправен инструмент трябва също да бъде предмет на научна и независима оценка, която да оцени неговата ефикасност и въздействие върху основните права. Единствено една такава оценка може да даде възможност за засилване на наистина ефективните мерки и за отказ от другите. Това предполага, че държавите членки ще разполагат със специален финансов инструмент, който да позволи отпускането на необходимите финансови средства в рамките на бюджета им. Това предполага също така да се определи на европейско равнище обща методология за основните показатели и механизми за измерване.

3.3.2.11 ЕИСК съзнава, че обсъждането на принципа за субсидиарност в областта на наказателното право едва сега започва. Съдебната практика е все още в своя зародиш. В тази връзка Комитетът подчертава колко е важно да се разгърне обсъждането, за да се очертае по-точно това понятие. В общ план, Комитетът приканва към едно по-задълбочено обсъждане на принципите, които лежат в основата на всеки един европейски законодателен акт в областта на наказателното право.

3.3.2.12 Доводите, които Комисията изтъква в съобщението, и с които подчертава добавената стойност на предприемането на действия от страна на Съюза в областта на наказателното право (стр. 6), според ЕИСК следва да бъдат доразвити.

3.3.2.12.1 В частност, според Комитета, ако доводът за различните санкции в рамките на ЕС повдига най-вече въпроса за дискриминацията на гражданите на ЕС по отношение на

основните им права, все пак следва да му се придаде относително значение: най-напред поради неограничените правомощия на съдиите в голям брой държави, а след това и поради факта, че възпиращият ефект почива преди всичко на ефективността на прокурорските служби.

3.3.2.12.2 ЕИСК подчертава, че във всички случаи постепенното сближаване на нормите на материалното наказателно право би могло да се постигне само на институционално равнище, въз основа на сътрудничеството на националните съдебни власти, което би трябвало да бъде гарантирано чрез специален бюджет. Той обръща внимание на това, че желаното хармонизиране няма да премахне изцяло разликите в наказателните производства, и по-специално по отношение на разбиранията за изслушване на двете страни и за правото на защита.

3.3.2.12.3 Ако предприемането на действия в областта на наказателното право се окаже належащо, ЕИСК обръща също така внимание на необходимостта да се търси хармонизиране по отношение на тежестта на доказване.

3.3.2.13 И накрая, ЕИСК държи да припомни, че по силата на изискването за *ultima ratio*, възможностите за превантивни средства, по-конкретно чрез действия в социалната област, трябва да бъдат проучени. Те може да бъдат ефикасно съчетани с наказателни санкции.

3.3.3 Други принципи

3.3.3.1 ЕИСК припомня, че съгласно Хартата за основните права и Конвенцията за защита на правата на човека, законодателят е длъжен да бъде ясен и точен при формулиране на обвинението, което е отражение на общото задължение за правна сигурност. Според Комитета това задължение следва да обхваща и второстепенните поведения, като опита за извършване на престъпление и съучастничеството, които имат различни определения в различните държави.

3.3.3.2 Както Комисията припомня, намерението да бъдат хармонизирани законодателствата не трябва да води до повишаване на степените на наказанията, приложими в държавите членки. В съответствие с принципа на (вертикална) съгласуваност, ЕИСК припомня, че минималните наказания, предвидени от ЕС, не трябва да водят до утежняване на максималните наказания в дадена държава членка, тъй като това би противоречало на правната система на тази държава (член 67, параграф 1 от ДФЕС). Комитетът призовава да се разграничават понятията строгост и ефективност при оценката на дадена санкция.

3.3.3.3 Що се отнася до санкциите, препоръчани от ЕС, ЕИСК припомня, че степените на наказанията, които вече са определени в европейските законодателни актове, трябва също да бъдат взети под внимание, в името на зачитането на хоризонталната съгласуваност.

3.4 Юридически понятия, които трябва да бъдат изяснени

3.4.1 Комисията очевидно е искала да даде ход на дебатите преди още да даде определение на някои основни понятия. В резултат на това в Съобщението има известна неяснота. ЕИСК отчита политическото значение на документа, но изразява съжаление, че дискусиата не може да бъде поставена върху стабилна

основа, така, като той би желал. Комитетът изтъква по-конкретно сложността на едно все пак необходимо разграничение между понятията за наказателни санкции и административни санкции и се пита какво трябва да се разбира под „тежки нарушения“ на правото на Съюза.

3.4.2 Работата на експертната група следва да спомогне за отстраняването на някои двусмислия. ЕИСК ще следи за това те да бъдат действително изяснени между юристи, адвокати, магистрати, криминолози, и др., както бе обявено.

3.5 *Върху кои сектори следва да се разпростре предприемането на действия от страна на ЕС в областта на наказателното право?*

3.5.1 В Съобщението с право се отбелязват алтернативите на наказателното право, но според ЕИСК не се отчитат всички последствия: реакцията на ЕС спрямо определено отклоняващо се поведение във финансовата, социалната и икономическата сфера, според Комитета трябва да включва и икономическия вариант, т.е. административни и граждански санкции (например забрана за упражняване на професия).

3.5.2 Липсата на цялостна стратегия в областта на наказателно-правната политика на европейско равнище води след себе си липса на строго основание за списъка на секторите, за които Комисията би могла да планира инициативи.

3.5.3 Според ЕИСК предприемането на действия от страна на ЕС следва да се основава на три критерия: степента на тежестта (следва да се даде определение) и транснационалното измерение на престъпленията, а така също и общия критерий за „увреждащия им характер“ в зависимост от значението на засегнатия интерес.

3.6 *Каква следва да бъде степента на хармонизиране?*

3.6.1 Комитетът отбелязва целта на Комисията да установи минимални норми. Договорът не позволява нищо повече от това и изключва всякакво пълно хармонизиране. Въпреки това, минималните норми могат да изразяват едно повече или по-малко амбициозно желание за хармонизиране. ЕИСК счита за важно желаното ниво на хармонизиране да бъде точно определено и то в зависимост от съответните сектори. Ако Европейският парламент успее да даде необходимия политически тласък, като същевременно гарантира демократичната легитимност, от съществено значение е националните парламенти да се сезират по дадения въпрос и да изкажат своето мнение, в съответствие с новите си правомощия, за да се укрепи доверието в европейското наказателно право.

3.6.2 Още повече, че колосалният и постоянно подновяван проект, какъвто е работата по хармонизирането на определенията на престъпленията и санкциите – дори и замислен минимално, няма как, според ЕИСК, да не засегне идентичността на всяка национална правна система.

3.7 *Право на защита*

3.7.1 ЕИСК обръща внимание на факта, че ако за съдебната практика на Европейския съд по правата на човека санкцията, била тя административна или наказателна, обуславя равностойни гаранции за подсъдимия (прилагане на член 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи), в действителност могат да се явят различия при гарантиране на правото на

защита в зависимост от вида на избраната санкция. Според Комитета тази ситуация налага да се даде ясно предварително определение – кое е административна санкция и кое – наказателна.

3.7.2 За да бъде по-добре гарантирано правото на защита в случай на административни санкции, ЕИСК би подкрепил установяването на принципи за включването им в юрисдикцията на съдилищата.

3.7.3 ЕИСК държи да подчертае, че въпросът за правото на защита възниква и в контекста на сътрудничеството между съдебните и правоприлагащите органи (по-конкретно Евроюст и Европол).

3.8 *Допълнителни въпроси*

3.8.1 Въпросът за режима на наказателната и ненаказателната отговорност, който да бъде прилаган спрямо юридическите лица

3.8.1.1 Фактът, че някои държави към настоящия момент не признават наказателната отговорност на юридическите лица, създава празнина между ефективността на възможните методи на правоприлагане и сезирането на компетентните съдии (наказателни или граждански, според определителните норми на международното частно право, откъдето и произтича рискът от „търсене на най-благоклонния съд“ – *forum shopping*). Например, няма нужда да изтъкваме по-голямата ефективност на наказателния отговор спрямо виновниците, най-често предприятия, за големите трансгранични замърсявания, в сравнение с ограничаването на съдопроизводствата до изключителното подвеждане под отговорност на социалните лидери или дори на обикновени служители. Това е тема, която заслужава да бъде разгледана в дълбочина, в частност въпросът за възможността за делегиране на отговорността в предприятието, в противен случай и дума не може да става за равностойност в правоприлагането и оттам на възпиращия ефект на превантивните мерки.

3.8.1.2 При положение че хармонизирането на наказателното право за дружествата срещу трудности поради концептуални различия между държавите членки, санкционирането на нарушаването на основните правила, осигуряващи изграждането на европейските норми, остава изключително от административен характер, независимо дали е по инициатива на Комисията, държавите членки и/или независимите власти. Важното е правото на защита на юридическите лица, изправени пред тези инстанции с правомощия за налагане на санкции, да бъде гарантирано, както е гарантирано правото им пред съдия по наказателно дело.

3.8.2 *Други въпроси, които Съобщението повдига:*

3.8.2.1 Трябва ли в законодателството на Съюза да бъде дадено определение за група небрежност?

3.8.2.2 Верен на изискването на принципа „няма наказание без вина“, ЕИСК счита, че ако законодателството на ЕС в областта на наказателното право дава определение за умишлено поведение, то в замяна на това държавите членки са единствено компетентни за установяването на санкции срещу групата небрежност (подлежи на обсъждане).

3.8.3 Трябва ли да бъдат включени в законодателството на Съюза мерки за конфискуване?

3.8.3.1 Ако на пръв поглед няма принципно противоречие за утвърждаването в европейското законодателство на наказанието конфискуване (да се прави разлика със запора на имущество), по-конкретно по отношение на трафика на наркотични вещества, въпросът заслужава една по-задълбочена дискусия, в случай че се предвижда мярката общо конфискуване на имущество, която е непозната в много от правните системи и може да повдигне въпроса за пропорционалността и съмнителността на наказанието.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на Регламент относно осъществяването на административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар“

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD)

(2012/C 191/18)

Главен докладчик: **г-н Arno METZLER**

На 19 януари 2012 г. Европейският парламент и на 27 януари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с членове 46 и 304 от ДФЕС, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на Регламент относно осъществяването на административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар“

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD).

На 17 януари 2012 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да изготви становище по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет определи г-н Arno METZLER за главен докладчик и при настоящото становище със 164 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Признаването на професионалните квалификации от други държави членки е важен инструмент за насърчаване на мобилността на гражданите на ЕС, а с това и за изграждане на единния пазар. По този начин се подобрява конкурентоспособността на държавите членки, подкрепя се устойчивият растеж и се понижава безработицата. Националните икономики се възползват от разнообразния професионален опит, който техните граждани набират от професионалната си дейност в различни държави членки.

1.2 Потенциалът на гражданите на ЕС, които искат да започнат да упражняват професионална дейност в друга държава членка, още не е напълно използван. Причина за това са различни пречки при признаването на професионални квалификации от други държави членки. Гражданите на ЕС намират съществуващите сега процедури за твърде продължителни и недостатъчно прозрачни.

1.3 Ето защо ЕИСК принципино приветства предложението за изменение на Директива 2005/36/ЕО, което има за цел да отстрани описаните проблеми при признаването на професионалните квалификации посредством опростяване на процедурите и по-голяма прозрачност за гражданите на ЕС. Формулираните в стратегията „Европа 2020“ цели за повишаване на мобилността на гражданите на ЕС се подкрепят ефикасно чрез предложението за директива.

1.4 ЕИСК приветства Европейската професионална карта като значително опростяване на процедурите. Отделни разпоредби обаче могат според ЕИСК да доведат до застрашаване на сигурността и здравето на потребители и пациенти. Затова е необходимо най-вече да бъдат преработени предложените разпоредби относно Европейската професионална карта:

— Общоприложимите и основните критерии и процедурни правила за въвеждането на Европейската професионална карта следва да бъдат определени в самата директива.

— Чрез ограничена валидност и специални мерки за защита срещу фалшифициране трябва да се изключи възможността за злоупотреба с печатна версия на Европейската професионална карта.

— ЕИСК изразява силни съмнения срещу разпоредба, съгласно която при липса на решение от страна на приемащата държава относно признаването на Европейската професионална карта, последната се счита за призната. Срещу нарушаване на сроковете би следвало да се изберат други възможности за правна защита като арбитраж или обезщетение.

1.5 Предвид големия брой европейски системи в областта на личната професионална квалификация, ЕИСК се опасява от застъпвания, конкуренция между различните разпоредби и дори от противоречия. Ето защо в директивата е необходимо изясняване на ранга на директивата за признаване на професионалните квалификации спрямо инструментите на Европейската квалификационна рамка (ЕКР) и европейските стандарти. Освен това е необходимо в по-висока степен да се прилага Европейската система за трансфер и натрупване на кредити (ЕСТНК).

1.6 ЕИСК приветства разширяването на възможностите за автоматично признаване чрез общи принципи на обучение. Процедурните предпоставки, процедурата и критериите, по които Комисията определя общи принципи на обучение, трябва обаче да бъдат определени в самата директива. Кворумът трябва да бъде увеличен на 50 % + 1 държава членка.

2. Основно съдържание на документа на Комисията

2.1 Мобилността на квалифицирани специалисти в Европейския съюз е твърде слаба. Съществува голям неизползван потенциал за мобилност. Признаването на професионалните квалификации е от основно значение за това основните свободи на вътрешния пазар да заработят ефективно за гражданите на ЕС. Същевременно мобилността не бива да бъде за сметка на потребителите, например в ущърб на пациентите, които очакват адекватни езикови умения от здравните специалисти.

2.2 Модернизирането на Директивата ще отговори също така и на потребностите на държавите членки, които се сблъскват с все по-остър недостиг на квалифицирана работна ръка. Важна тема във връзка с това е мобилността на гражданите на ЕС на вътрешния пазар. Недостигът на работна ръка не само ще се запази в бъдеще, но според прогнозите ще расте, особено в сектора на здравеопазването, в сектора на образованието, а също и в секторите с растеж като строителството и бизнес услугите.

2.3 Предложената модернизация на действащите разпоредби се ръководи от следните цели:

- намаляване на сложността на процедурите чрез Европейска професионална карта, която да оползотвори още по-пълноценно предимствата от вече успешната Информационна система за вътрешния пазар (ИСВП);
- реформа на общите правила за установяване или за временно преместване в друга държава членка;
- модернизиране на системата за автоматично признаване, особено за медицински сестри, акушерки, фармацевти и архитекти;
- създаване на правна рамка в Директивата за частично квалифицирани специалисти и за нотариуси;
- изясняване на гаранциите за пациентите, чиято загриженост за езиковите умения и рисковете от нарушения в практиката следва да бъде по-добре отразена в правната рамка;
- въвеждане на правно изискване за предоставяне на удобна за потребителя и насочена към съдържателната страна информация относно правилата за признаване на квалификациите с подкрепата на електронното правителство на всеки един етап от процеса на признаване;
- въвеждане на системен преглед и взаимна оценка на всички регламентирани професии в държавите членки.

3. Общи бележки

3.1 В стратегията „Европа 2020“⁽¹⁾ беше формулирана целта за улесняване и насърчаване на трудовата мобилност в рамките на Европейския съюз. В „Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“⁽²⁾ Европейската комисия определи недостига на квалифицирани специалисти като препятствие пред постигането на целите за устойчив растеж. От една страна, съществува недостиг на квалифицирани специалисти в райони с трайно висок растеж, докато в същото време в други райони има трайно висока безработица. Затова географската мобилност е много важна за намаляване на регионалната безработица. В Акта за единния пазар „Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието“⁽³⁾ Европейската комисия посочва мобилността на гражданите като един от тези 12 лоста. По-голямата мобилност на квалифицирана работна ръка може да създаде възможност за повишаване на конкурентоспособността на европейската икономика. За тази цел би трябвало да се подобряват възможностите за установяване на контакт между работодатели и квалифицирани специалисти в периоди на недостиг на работна ръка. Ето защо ЕИСК очаква директивата да даде съществен принос по отношение на растежа.

3.2 Действащата директива за професионалните квалификации все още има редица недостатъци. Така например за гражданите на ЕС съществуват различни начини за признаване на професионалната им квалификация. За гражданите на ЕС обаче е трудно да се ориентират от коя процедура да се възползват, към кой орган се обърнат и какви документи следва да представят. Тези недостатъци на действащата директива за професионалните квалификации са пречка за мобилността на гражданите на ЕС, а с това и за изграждането на единния пазар⁽⁴⁾. Поради дългите процедури за признаване гражданите на ЕС често нямат възможност да реагират бързо на предложение за работа, тъй като преди да отговорят положително, трябва да преминат през процедурата за признаване на професионална квалификация. Ето защо са необходими реформа на административната процедура и повишаване на прозрачността при признаването на професионалните квалификации. В крайна сметка общите платформи се оказаха неприложими и неефективни. От въвеждането им насам не е приета нито една обща платформа.

3.3 Поради това ЕИСК приветства предложението за изменение на Директива 2005/36/ЕО. Опростените процедури за взаимно признаване на професионалните квалификации и повишаването на прозрачността ще спомогнат за по-нататъшно насърчаване на свободата на предоставяне на услуги и на установяване, както и на единния пазар. С предложението за директива се подкрепят целите, формулирани от Европейската комисия в стратегията „Европа 2020“ и в последващите към нея документи.

(1) Вж. Съобщение на Комисията „Европа 2020 – Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ от 3 март 2010 г., COM(2010) 2020 final.

(2) Съобщение на Комисията от 23 ноември 2010 г., COM(2010) 682 final, параграф 2.

(3) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите „Акт за единния пазар – Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието „Заедно за нов тип икономически растеж“, COM(2011) 206 final.

(4) Както посочва Европейската комисия в своя Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г. „Премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“ от 27 октомври 2010 г., COM(2010) 603 final.

3.4 Според ЕИСК предвидените в рамките на реформата опростяване на процедурите по принцип са подходящ инструмент за насърчаване на мобилността на гражданите на ЕС в рамките на Европейския съюз. Чрез тях може да се развие нова динамика, която след преминалите кризи да предложи възможност за по-голям растеж и повече мобилност, както и за създаване на нови работни места в държавите членки.

3.5 Най-вече по-младите сред заетите лица са заинтересовани да събират професионален опит в различни държави членки. Така те привнасят в съответните държави членки различен професионален опит и оказват влияние върху начина на упражняване на професията както в приемащите държави, така и – след завръщането си – в родните си страни.

3.6 Положителните въздействия на мобилността преобладават над евентуалните отрицателни последици вследствие на „изтичане на мозъци“. Въпреки че опасността от „изтичане на мозъци“ не може да се изключи, досегашният опит показва, че това явление се наблюдава в далеч по-малка степен от очакваното. Поради своите културни и семейни връзки, след фаза на професионална мобилност гражданите на ЕС често отново се завръщат в родните си страни.

3.7 Професионалната мобилност между държавите членки трябва да се извършва при спазване на социалните стандарти. Най-вече не бива да се допуска евентуалният, временно съществуващ миграционен натиск в дадена държава членка да се използва за понижаване на социалните стандарти в друга държава членка.

3.8 Европейската професионална карта води до похвално опростяване на процедурите. Заявителят може да се обърне към компетентните органи на своята държава членка по произход. Те по принцип притежават по-добра способност да проверят представените удостоверения. Проверените и въведени в досието в ИСВП документи са на разположение за по-нататъшни процедури. Безопасността на потребителите и пациентите трябва обаче и напред да се гарантира от приемащата държава чрез признаване на европейската професионална карта.

3.9 ЕИСК приветства фокусирането на директивата върху ИСВП. В държавите членки обаче вече съществуват структури за национални професионални карти. За да се избегнат ненужно административно натоварване, излишни разходи и бюрокрация, тези структури би следвало да бъдат включени в процедурата за издаване на Европейска професионална карта. Нужно е по-специално да се създаде възможност печатната версия на призната Европейска професионална карта да бъде интегрирана в някоя от съществуващите национални професионални карти. Особено необходимо е директивата да зададе критериите в рамките на член 58 (член 4а VI) и процедурните стъпки, в съответствие с които Комисията определя професиите, които могат да се ползват от Европейската професионална карта. Същото се отнася и за отговорността за превода на необходимите процедури и документи.

3.10 Болонският процес и Европейската квалификационна рамка изискват прозрачност и сравнимост на националните образователни степени и най-вече на дипломите за висше образование. Те обаче не бива да водят до конкуренция с разпоредбите на директивата за професионалните квалификации. Затова в директивата за професионалните квалификации трябва

ясно да бъде посочено, че признаването на професионалната квалификация се извършва изключително в съответствие с разпоредбите на тази директива или с разпоредбите на специфични директиви. Разпоредбите на ЕКР не бива нито да облекчават, нито да затрудняват признаването на професионалната квалификация. Същото важи и за мястото на директивата за професионалните квалификации спрямо европейските стандарти.

3.11 Директивата за професионалните квалификации се отнася само за професионални квалификации, придобити в държава членка. В „Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“⁽⁵⁾ Европейската комисия формулира като цел по-добрата интеграция на мигрантите на пазара на труда. Тази цел трябва да бъде постигната, наред с останалото, и чрез намаляване на пречките за заетост поради непризнаването на умения и квалификации. Европейската комисия се призовава да предприеме мерки, с които да се опрости признаването на професионални квалификации, придобити в трети държави.

4. Конкретни бележки

4.1 Европейска професионална карта

4.1.1 ЕИСК приветства създаването на Европейската професионална карта, както е предложено в членове от 4а до 4д. Чрез създаването на Европейската професионална карта в съчетание с Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП) в многобройни случаи значително ще се опрости и ускори процедурата по признаването.

4.1.2 Съгласно член 4, параграф 7 се дава възможност за събиране на такси за издаване на Европейски професионални карти. Комисията е оправомощена да определя критериите за изчисляване и разпределение на таксите съгласно процедура в съответствие с член 58а. Разходите не трябва обаче да достигат размери, които да накарат заявителя да се откаже от процедурата.

4.1.3 ЕИСК изразява силни съмнения във връзка с предложената в член 4г, параграф 5 уредба, според която Европейската професионална карта се смята за удостоверена от приемащата държава членка, ако компетентният орган на тази държава не вземе решение в сроковете по член 4г, параграфи 2 и 3. Изключително кратките срокове в редовния случай са едномесечни, а когато се прилагат компенсационни мерки – двумесечни. Това би могло да накара компетентните органи да откажат признаване, когато поради ступването на голям брой заявления или поради липсваща допълнителна информация не са в състояние да вземат решение в съответствие с процедурата. Това действително води не до ускоряване, а до удължаване на процедурата поради обжалването на такива решения.

4.1.4 Ако в голям брой случаи наистина Европейска професионална карта бъде призната в съответствие с член 4г, параграф 5, съществува риск за безопасността и здравето на потребители и пациенти, защото не може да се изключи вероятността по този начин заявители да се сдобият неправомерно с Европейска професионална карта. Освен това би било трудно неправомерно признати за валидни Европейски професионални карти впоследствие да бъдат обявени за невалидни.

⁽⁵⁾ Съобщение на Комисията от 23 ноември 2010 г., COM(2010) 682 final, параграф 2.5.

4.1.5 За да се защитят в еднаква степен интересите както на заявителя, така и на потребителите, се предлага възможност за обжалване в съответствие с разпоредбите на националното законодателство на съответната държава членка. Директивата би трябвало да задължи държавите членки да приемат процедура за такова обжалване. Възможни инструменти за тази цел биха били правото на арбитраж, както и правото на обезщетение. Такива права трябва да могат да се проявяват само в случаите, в които компетентният орган по своя вина не е взел положително решение в определения срок или не е разпоредил компенсационна мярка.

4.1.6 Освен това сроковете за вземане на решения следва да бъдат избрани така, че цялата процедура (проверка на заявлението в държавата по произход и признаване в приемащата държава) да не превишава четири месеца. В случаите, когато компетентният орган на приемащата държава членка отправи към компетентния орган на държавата по произход искане за информация, срокът следва да бъде съответно удължен, противно на определеното в член 4г, параграф 3, трето изречение.

4.1.7 Член 4д, параграф 5 предвижда, наред с другото, че на притежателя на Европейска професионална карта на всеки две години след издаването на неговата Европейска професионална карта следва да бъдат напомняни правата му по член 4д, параграф 5. Това напомняне води до допълнително административно натоварване, без притежателят да има допълнителна полза. Еднократното информиране е обичайна практика и е достатъчно.

4.1.8 Предпоставка за спазването на посочените процедури и срокове е правилното функциониране на ИСВП. Нейната ефективност трябва да бъде гарантирана при влизането в сила на директивата поради прогнозирания висок брой случаи. Евантуална грешка във функционирането на ИСВП би могла да бъде отчетена далеч по-добре при предлаганата тук система за правна защита, отколкото в случай на презумпция за издадено разрешение по принципа на мъчаливото съгласие, която следва да бъде отхвърлена като антисистемна.

4.1.9 Европейската професионална карта не бива да бъде на разположение единствено като досие в ИСВП. След удостоверяването на професионалната му карта заявителят трябва да получи и нейна печатна версия. Тази печатна версия ще може фактически да се използва като документ за легитимация в правните действия. По тази причина е необходимо да се определят минимални изисквания за защита срещу фалшифициране на картата в печатната ѝ версия.

4.1.10 Освен това печатната версия не бива да има неограничен срок на валидност. В противен случай тя би могла да се използва неправомерно като легитимация, въпреки че факти, съобщени на държавите членки в съответствие с член 5б, параграф 2, първа алинея или съгласно механизма за предупреждаване по член 5ба, изключват упражняването на професия. Ето защо след десет години, съответно след пет години за здравните професии, печатната версия на Европейската професионална карта следва да губи валидността си и да се подаде заявление за преиздаване. Неограничената валидност на Европейската професионална карта в ИСВП трябва обаче да се запази, независимо от ограничената валидност на печатната версия. При забрана за упражняване на професията следва незабавно да се изземе и печатната версия.

4.2 Частичен достъп

4.2.1 Кодификацията на частичния достъп в член 4е възприема определенияте от Съда на ЕС в Дело С-330/03

условия. Всяко тяхно ограничаване би било в противоречие с членове 45 и 49 от ДФЕС.

4.2.2 Практическото приложно поле на частичния достъп е малко. Кодификацията не трябва да води до социален дъмпинг.

4.3 И в случаите по член 5, параграф 1, буква б) е необходимо ефективно да се предотвратят злоупотребите. За целта ЕИСК предлага да се създаде строг механизъм на контрол.

4.4 Член 7, параграф 4, пета алинея запазва разпоредбата от предходната директива, съгласно която при отсъствие на реакция от компетентния орган, може да се пристъпи към предоставяне на услугите. Също както в член 4г, параграф 5 би трябвало да се предпочетат други начини за обжалване, с които може да се предизвика решение на компетентния орган (вж. по-горе 4.1.3 и сл.).

4.5 За приложното поле на директивата за професионалните квалификации член 11 групира професионалните квалификации в пет нива. Те нямат отношение към Европейската квалификационна рамка (ЕКР) и към Европейската система за трансфер на кредити в професионалното образование и обучение (ЕСVET). При определянето на минималните изисквания в дял III, глава III се съдържа позоваване на точките от Европейската система за натрупване и трансфер на кредити (ЕСТНК). За да се гарантира по-голяма прозрачност за заявителите и за компетентните органи, е необходимо Комисията да разработи процедура, която да дава възможност за класифицирането на петте нива на квалификации в рамките на системите на ЕКР, ЕСVET и на Европейската референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение (EQAVET, досега наричана EQARF), както и в рамките на Болонския и на Копенхагенския процес и да се изключват различия и припокривания.

4.6 В случаите, когато се изисква изпит за правоспособност по смисъла на член 14, параграф 1 държавите членки следва в съответствие с член 14, параграф 7 да провеждат такъв изпит за правоспособност най-малко два пъти годишно. Това задължение може да доведе до натоварване именно за малките държави членки, както и общо за групи професии, в които има много малко заявители. За предпочитане би била разпоредба, съгласно която държавите членки следва да гарантират, че никой заявител няма да трябва да чака за изпит за правоспособност повече от шест месеца, след като бъде определено, че е необходимо да се яви на такъв изпит.

4.7 С изменението на член 31, параграф 1, за достъп до обучение на медицински сестри с общ профил се определя като задължително необходимо завършването на 12-годишен общообразователен курс. Съгласно член 40, параграф 2 същото важи и за достъпа до обучение за акушерки. ЕИСК обръща внимание, че това не бива да води до изключването на млади хора с по-ниско ниво на квалификация от достъпа до обучение. Комитетът призовава Европейската комисия да следи за това, поставените високи квалификационни изисквания да бъдат в адекватно съотношение към професионалните изисквания.

4.8 Член 24, параграф 2 намалява с една година минималния срок на базовото обучение по медицина от шест на пет години, но запазва задължителния минимум от 5 500 часа обучение. Съкращаването на минималния срок на обучение на пет години води дори и при запазен брой часове на обучение до съкращаване на преподаваните теоретични и практически знания, тъй като ще е необходимо програмите да се вместят в по-кратко време. Затова, с цел защита на пациентите, минималният срок на обучение трябва да остане шест години. За обучението на специалисти по дентална медицина е подходящо срокът на обучение да бъде с продължителност пет години и да включва 5 000 часа обучение.

4.9 Глава IIIА – Автоматично признаване на основата на общи принципи на обучението

4.9.1 Признаване въз основа на обща рамка на обучението или на общ изпит в обучението заслужава да бъде приветствано, тъй като то ще насърчи мобилността на доставчиците на услуги и същевременно качеството на услугите ще се гарантира чрез единно ниво на обучение.

4.9.2 В процедура съгласно член 58а Комисията определя целия спектър от знания, умения и компетентности, както и квалификацията, които могат да бъдат придобити в общата рамка на обучението (член 49а, параграф 3 и член 49б, параграф 3). При това не бива да се стига до приравняване към най-ниското квалификационно ниво в Съюза. Процедурните предпоставки, процедурата и критериите, по които Комисията решава какъв да бъде общият набор, трябва да бъдат определени в самата директива.

4.9.3 Кворумът от най-малко една трета от държавите членки, в които трябва да е приложим общият набор от знания, умения и компетенции (член 49а, параграф 2, буква в), е твърде нисък. В това се крие опасност минималните стандарти по отношение на продължителността и качеството на обучението да се приравнят към най-малкия общ знаменател. Кворумът трябва да бъде увеличен на 50 % + 1 държава членка. По този начин ще се

изключи опасността малцинство от държави членки да сформира относително мнозинство и ще се гарантира положителното възприемане на общите принципи на обучението.

4.9.4 За разлика от предишната система на общи платформи, съгласно член 58а на Комисията се предоставя изключително право на инициатива. Правото на инициатива за общите принципи на обучението би следвало, както и досега, да принадлежи на държавите членки или на националните или представителните на равнище ЕС професионални асоциации или професионални организации.

4.9.5 Член 55а облекчава признаването в държавата членка по произход на платения стаж, проведен в друга държава членка. ЕИСК приветства тази разпоредба, която насърчава мобилността на абсолвентите между държавите членки.

4.10 Съгласно член 57а, параграф 4 всички срокове започват да текат от момента, в който е подадено електронно заявление от гражданин до единично звено за контакт. Поради определените в директивата много кратки срокове (както беше вече посочено по-горе в параграф 4.1.3), изглежда изключително трудно компетентните органи да могат да извършват адекватна на изискванията обработка. ЕИСК констатира обаче наличието на стремеж към съответствие с директивата за услугите.

Брюксел, 26 април 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 програма „Права и гражданство“ за периода 2014—2020 година“

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD)

(2012/C 191/19)

Главен докладчик: **г-н Seamus BOLAND**

На 9 февруари 2012 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Права и гражданство“ за периода 2014–2020 година“

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD).

На 29 февруари 2012 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Seamus BOLAND за главен докладчик и прие настоящото становище с 127 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет приветства предложението за продължаване на програма „Права и гражданство“ и препоръчва тя да получи възможно най-пълна подкрепа от всички заинтересовани страни, участващи в нейното изпълнение.

1.2 Комитетът препоръчва в заглавието на програмата да бъде включена думата „равенство“. По този начин ще се гарантира, че програмата защитава правата на хората, засегнати от дискриминация поради неравенство. Освен това ЕИСК препоръчва в целите на програмата да бъде включена борбата срещу насилието, по-специално домашното насилие.

1.3 Комитетът препоръчва в целите на програмата да се посочат по-ясно и по-конкретно проблемите на равенството, равенството между половете, борбата срещу насилието и прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

1.4 ЕИСК приветства факта, че за тази програма се предлага бюджет. Въпреки това Комитетът препоръчва настоятелно да бъде направено реалистично увеличение на бюджета до сума, отразяваща включените в програмата допълнителни аспекти.

1.5 Комитетът препоръчва ГД „Правосъдие“ да се увери, че разполага с информацията, необходима за точно измерване на въздействието, както и да разработи набори от справедливи и обективни показатели, позволяващи извършването на подходящ анализ на програмата.

1.6 Комитетът отбелязва прехвърлянето на управлението на програмата от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на ГД „Правосъдие“. Въпреки че причините за това са основателни, следва да бъде ясно, че тази промяна може да доведе до рискове по отношение на цялостното управление. Комитетът препоръчва да се извърши подходящ анализ на риска, за да се сведат до минимум трудностите, произтичащи от

прехвърлянето на управлението от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на ГД „Правосъдие“.

1.7 Комитетът препоръчва програмата да се изпълнява в целия Европейски съюз по начин, съответстващ на Хартата на основните права.

1.8 Комитетът счита, че всяка от прилаганите програми е подкрепена по подходящ начин във всеки от годишните планове. В този смисъл Комитетът препоръчва средствата да бъдат заделени така, че никоя програма да не бъде поставена в неравностойно положение. Комитетът препоръчва в предложението на Комисията да бъде добавено изречение, с което да се гарантира, че всяка годишна работна програма осигурява подходящо и справедливо разпределение на средствата между областите и че за всички области се поддържат достатъчни равнища на финансиране.

1.9 Добавянето към програмата на раздел за потребителите е силно обезпокоително за заинтересованите страни. Загрижеността се изразява основно в това, че той може да измести съществуващите програми и/или да отслаби финансовата подкрепа за тях. Въпреки че разбира необходимостта от включване на раздела за потребителите въз основа на факта, че те са част от отговорностите на ГД „Правосъдие“, Комитетът препоръчва настоятелно определеният за програмата бюджет да не бъде намален в резултат от включването на този допълнителен раздел.

1.10 В този смисъл е важно да се отбележи, че програмите, насочени към подобряване на положението на хората, засегнати от дискриминация във връзка с равенството и правата на човека, често се сблъскват със ситуации на бедност. Комитетът приема наличието на други програми за борба срещу бедността и изключването, но изразява твърдо убеждение, че тази програма следва да отчете пълноценно ролята на бедността като причина за дискриминация.

1.11 Съществува тревога, че придържането към стриктно определение за гражданство би могло да изключи някои от „лицата“, посочени в целите на програмата. ЕИСК счита, че тази тревога би могла да бъде намалена, ако бъде насърчено осигуряването на подкрепа за принципите на приобщаване в плановете към програмите за прилагане. Комитетът препоръчва на кандидатите ясно да се посочва, че използването на термина „лица“ в общите цели има за цел да осигури пълно приобщаване.

1.12 ЕИСК подкрепя категорично работата на съществуващите мрежи, които подкрепят и ръководят информационни програми, подпомагачи получателите на безвъзмездни помощи и отговорните за определянето на политиката на национално и европейско равнище. Жизненоважно е мрежите, които кандидатстват за финансиране по новите програми, да не бъдат поставяни в неравноправно положение, тъй като е пренебрегнат техният опит в областта на правата на човека и равенството. Комитетът счита също така, че се извършва подходяща оценка на тази работа, за да могат поуките от програмата да бъдат използвани в бъдещите дейности в областта на равенството и правата на човека.

1.13 Налице е широка загриженост, че евентуален непокрит период между края на настоящата програма за периода 2007-2013 г. и новата програма за периода 2014-2020 г. би имал отрицателно въздействие върху програмата като цяло и би довел до загуба на жизненоважни знания. Комитетът е категоричен, че това трябва да се избегне.

2. Контекст

2.1 Предложението на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Права и гражданство“ за периода 2014-2020 г. ⁽¹⁾ беше прието на 15 ноември 2011 г. В предложението са представени предложените промени за новата програма, основаващи се на резултатите от настоящата програма за периода 2007-2013 г.

2.2 След приемането на предложението от Европейския икономически и социален комитет беше поискано да изготви становище, което да бъде прието на 480-ата му пленарна сесия на 25 и 26 април 2012 г.

2.3 Предложението се основава на член 19, параграф 2, член 21, параграф 2, член 114, член 168, член 169 и член 197 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

2.4 Финансовият пакет за изпълнението на програма „Права и гражданство“ за периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г. е на стойност 439 млн. евро (по текущи цени).

2.5 Програмата ще се прилага във всички държави членки на ЕС.

2.6 Участието на трети държави е ограничено до държавите от ЕИП, присъединяващите се държави, държавите кандидатки и потенциалните държави кандидатки. Други трети страни, по-специално страни, в които се прилага европейската политика на съседство, също могат да се възползват.

2.7 Всички заинтересовани страни считат, че новата програма не трябва да бъде отлагана и следва да започне да функционира пълноценно от началото на 2014 г.

3. Предложението на Комисията

3.1 В предложението на Комисията се представя подробно предложената програма за периода 2014-2020 г.

3.2 С него се установява рамка, насочена към опростяване и рационализиране на програма „Права и гражданство“, която ще наследи настоящите три програми.

3.3 Тези три програми са: а) „Основни права и гражданство“; б) „Дафне III“; и в) разделите „Недопускане на дискриминация и насърчаване на многообразието“ и „Равенство между половете“ на Програмата за заетост и социална солидарност — „Прогрес“.

3.4 След оценка на въздействието на настоящата програма за периода 2007-2013 г., Комисията реши да слее сегашните шест програми в две. Това ще даде възможност за подход на всеобхватно финансиране и за по-ефективно управление на програмата.

3.4.1 Целта на програмата е да допринесе за развитието на пространство, в което се насърчават и защитават правата на лицата, заложи в Договора за функционирането на Европейския съюз и в Хартата на основните права на Европейския съюз.

3.4.2 Тя има пет конкретни цели, а именно:

— да насърчава правата, произтичащи от гражданството на Европейския съюз;

— да насърчава ефективното прилагане на принципа на недискриминация, основана на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация, включително на равенството между жените и мъжете и правата на лицата с увреждания и на възрастните хора;

— да осигурява висока степен на защита на личните данни;

— да утвърждава зачитането на правата на детето;

— да оправомощава потребителите и предприятията да търгуват и купуват с доверие във вътрешния пазар.

⁽¹⁾ COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 В предложението е представена подробна информация за средносрочната оценка и се правят препоръки за подобрения.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК споделя мнението на Комисията, че развитието на пространство на свобода, сигурност и правосъдие продължава да е приоритет за Европейския съюз. Въпреки това Комитетът изразява тревога от неравномерното прилагане на Хартата на основните права в Европейския съюз.

4.2 На практика новата програма засяга осигуряването на финансиране в размер на 439 милиона евро за периода 2014-2020 г. Това представлява незначително намаление спрямо предходния бюджет и ЕИСК счита, че така се отслабва ангажиментът на Европейския съюз да подобри положението на хората, подложени на дискриминация.

4.3 Комитетът изразява загриженост, че ръстът на „екстремистките тенденции“ може да наруши прилагането на основните права на човека⁽²⁾ и следователно е важно на групите, работещи за подобряването на това положение, да бъдат предоставени подходящи ресурси. Въпреки че е вярно, че за продължаването на тази работа е заделян бюджет, Комитетът е наясно, че предложението за бюджет е под равнището на подкрепата, необходима за поддържане на приемствеността на работата, извършена по предходната програма.

4.4 Комитетът изразява загриженост, че даването на предимство на годишните програми, приети от Комисията в съответствие с член 8 от предложението на Комисията, може да постави в неравностойно положение определени елементи или раздели на проекта. Това би могло да се поправи, като се гарантира, че всички работни програми ще получат необходимото финансиране за продължаване на текущата работа.

4.5 Необходимо е да се поддържа силно видимо присъствие на програмите, така че те да се възприемат като ефективни при насърчаването на борбата срещу дискриминацията във всички обхванати области.

4.6 Комитетът изразява загриженост, че способността на ГД „Правосъдие“ да измерва въздействията е отслабена от изявлението ѝ, че не разполага с достатъчно информация.

4.7 Комитетът изразява загриженост, че допълнителният раздел относно правата на потребителите би могъл да подложи програмата на ненужен допълнителен натиск. Това включва изместването на програми, насочени пряко към основните права на човека и опасността от отклоняване на ценно финансиране от програмите в областта на правата на човека и правосъдието.

4.8 Комитетът изразява загриженост, че заглавието на програмата не отразява пълното ѝ съдържание. По-специално той счита, че липсата на думата „равенство“ в заглавието отслабва програмите във връзка с равните права.

4.9 ЕИСК е загрижен в целите на програмата да се включи борбата срещу насилието и особено домашното насилие.

4.10 Комитетът изразява загриженост, че определението за гражданство, посочено в една от петте конкретни цели на програмата, ще изключи хора, живеещи в ЕС, които обаче може да нямат гражданство. Комитетът приветства факта, че в общите цели на програмата се говори за „лица“. Въпреки това ЕИСК призовава целите да бъдат укрепени, така че програмата да бъде всеобхватна.

4.11 Налице е широка тревога, че съществуващите мрежи, участващи в осигуряването на подкрепа и информация във връзка с програмата, не бива да бъдат поставяни в неравностойно положение, когато кандидатстват за участие в новата програма. Комитетът приема, че те притежават ценен опит в областта на правата на човека и равенството. Той приема също така, че ролята на мрежите, както и на всички части на програмата, следва да се оценява по подходящ начин.

4.12 Развитието на програмата следва основно да се определя от необходимостта за приспособяване на програмите, въз основа на наученото от други проекти като Споразумението от Разпети петък, по отношение на преоценката на правата с оглед на тяхното подобряване в променящи се условия.

4.13 ЕИСК отбелязва, че винаги следва да се търси баланс между отстояването на права и равенство, така че да бъдат признати правата на общността като цяло. Също толкова ясно е, че всеки следва да има достъп до процеси, гарантиращи, че дискриминация никога не се случва.

Брюксел, 26 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Staffan Nilsson, „Europe's snail syndrome“, 10 май 2011 г.; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE)“

COM(2011) 874 final

(2012/C 191/20)

Докладчик: г-н **Pedro NARRO**

На 15 декември 2011 г. Европейският парламент и на 23 януари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 192 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE)“

COM(2011) 874 final.

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 10 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 127 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Програмата LIFE е успешно действаща европейска програма, която, допълнена от други фондове и инициативи, даде много положителни резултати през последните 20 години. Затова тя следва да бъде запазена и укрепена с цел постигане на стратегически и последователен напредък в опазването на околната среда и климата в Европейския съюз.

1.2 Предложеното увеличение на бюджета за програма LIFE (2014-2020 г.) е добър сигнал, но все още предстои много работа за ефикасното интегриране на околната среда в европейските политики. ЕИСК отправя искане към държавите членки, обхванати от дълбока икономическа криза, да заложат решително на инвестиции в околната среда и борбата срещу изменението на климата с цел неговото смекчаване.

1.3 Създаването на подпрограма за действия по климата може да се окаже инструмент с положително въздействие за популяризиране на инициативите за приспособяване към и смекчаване на изменението на климата. От своя страна, подпрограмата за околната среда трябва да продължи да спомага за опазването на биологичното разнообразие и да допринася приоритетно за финансирането на мрежата Natura 2000, без да се намалява приносът на други фондове като фондовете, свързани с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

1.4 С въвеждането на новия тип мащабни „интегрирани проекти“ трябва да се постигне гарантиране на участието на НПО и МСП, като се запази приемствеността на „традиционните“ проекти и се подобри координацията между националните организации и организациите на равнище ЕС. В това отношение ЕИСК предлага Комисията да включи в предложението за регламент ясно разпределение на бюджета между двата вида

проекти, да уточни какви критерии ще се прилагат за установяването на географското разпределение на интегрираните проекти и да изясни как ще се изготвят многогодишните програми, без да се засяга гъвкавостта на програмата.

1.5 ЕИСК се изказва в полза на това проектите да се разпределят в зависимост от тяхното качество, а не според географски критерии. Въпреки това ЕИСК признава слабото участие в програмата LIFE на много страни, които не разполагат с достатъчен опит и средства, за да се включат активно. Във връзка с това е от основно значение Комисията да улесни техния достъп посредством предоставяне на повече консултации и по-добро институционално координиране.

1.6 Увеличаването на дела на съфинансиране за традиционните и интегрираните проекти в никакъв случай не може да оправдае отпадането на ДДС и разходите за постоянен персонал от допустимите разходи. Изключването на тези разходи би било в значителен ущърб на малките организации на гражданското общество, чийто принос е много ценен, но чието участие би могло да бъде ограничено или възпрепятствано.

1.7 Въвеждането на еднократни фиксирани плащания е добра мярка за опростяване. Според ЕИСК Комисията би следвало да насочи усилията си към подобряване на консултантските услуги, опростяване на финансовите формуляри и въвеждане на етап на предварителна оценка за традиционните проекти.

1.8 ЕИСК смята, че е безспорно необходимо да се запази общностният характер и европейската добавена стойност на програма LIFE. В този смисъл Комисията следва да уточни предварително мерките, които ще се приемат посредством делегирани актове, ролята на държавите членки в Комитета по LIFE и новите правомощия на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации.

1.9 Въпреки значителния успех на програма LIFE Европейската комисия следва да положи допълнителни усилия за насърчаване на популярността на програмата и активното участие на организациите на гражданското общество. В това отношение от първостепенно значение е да се усъвършенстват каналите за разпространяване на информация, да се повиши прозрачността при подбора на проектите и осведомеността на европейските граждани относно значението и добавената стойност, която носи на обществото общностен инструмент като програмата LIFE.

2. Контекст

2.1 На 12 декември 2011 г. Европейската комисия публикува „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE)“. Общият финансов пакет за програмата LIFE за периода 2014-2020 г., изразен в текущи цени, е 3 618 млн. EUR.

2.2 Програмата LIFE е част от предложението на Комисията за Многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014-2020 г., в което се определят бюджетната рамка и основните насоки за изпълнението на стратегията „Европа 2020“. Комисията реши да включи околната среда и действията по климата като неразделна част от всички основни инструменти и интервенции.

2.3 От създаването си през 1992 г. програмата LIFE е една от основните оси на финансиране в областта на околната среда в Европейския съюз. Целта на новия регламент, предложен от Комисията, е да замени сега действащия Регламент № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. относно финансовия инструмент за околна среда (LIFE+).

2.4 Настоящото предложение за нов регламент за LIFE е създадено като Програма LIFE с две подпрограми: една за околната среда и една за действията по климата. Подпрограмата за околната среда има три приоритетни области: 1. „Биологично разнообразие“, 2. „Околна среда и ресурсна ефективност“ и, на последно място, 3. „Управление и информация“.

2.5 Подпрограмата за околната среда ще разполага с 2 713,5 млн. EUR. Половината от заделените ресурси за подкрепа на проекти посредством конкретни действия, ще бъдат предназначени за опазването на природата и биологичното разнообразие. Подпрограмата за действията по климата ще разполага с бюджет от 904,5 млн. EUR и ще се състои от три конкретни приоритетни области: смекчаване на изменението на климата, адаптиране към изменението на климата и управление и информация, свързани с климата.

2.6 Европейският икономически и социален комитет винаги е изтъквал голямото значение на програма LIFE за развитието и формулирането на политиката на ЕС в областта на околната среда. В последните три становища, изготвени от ЕИСК относно проекта LIFE, беше подчертан отново ценният му, макар и ограничен, принос за опазването на околната среда в Европа (1).

(1) ОВ С 80, 30.3.2004 г., стр. 57; ОВ С 255, 14.10.2005 г., стр. 52; ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 75.

3. Общи бележки

3.1 Бюджет

3.1.1 Бюджетът за програмата LIFE в предложението за многогодишна финансова рамка предполага значително увеличение спрямо средствата, заделени за периода 2007-2013 г. Бюджетът на програмата LIFE ще бъде увеличен от 2 143 млн. EUR на 3 200 млн. EUR, по цени от 2011 г. (3 618 млн. EUR, изразен в текущи цени). Подпрограмата за околна среда ще получи 2 713,5 млн. EUR (половината от които за действия в областта на опазването на природата и биологичното разнообразие), а за действията по климата ще бъдат заделени 904,5 млн. EUR.

3.1.2 Предвидените средства са в размер на 0,3 % от общия европейски бюджет. Увеличаването на бюджета представлява положителен сигнал във връзка със загрижеността за опазването на околната среда, въпреки че трябва да се оценят последствията от икономическата криза върху възможностите за финансиране от частни субекти и от местните администрации, най-вече по отношение на мащабните проекти, изискващи повече средства. Във всеки случай ЕИСК подчертава необходимостта да се заложи на опазването на околната среда и на климата, за да се смекчат последствията от кризата и защитава позицията, че финансирането на програмата LIFE не трябва да се отрази отрицателно върху другите фондове, по които също могат да бъдат предприети действия в тази област, като напр. ЕЗФРСР или структурните фондове.

3.1.3 Комисията би следвало да отдели приоритетно внимание на необходимостта от допълнително финансиране за провеждането на дейности за комуникация, разпространяване и трансфер на знания. Конкретното финансиране на мерките за предоставяне на консултации и обучение ще допринесе не само за опростяването на управлението на програмата, но най-вече за повишаването на нейната ефективност и оптимизирането на ресурсите.

3.2 Най-важните нови моменти в предложението

3.2.1 След консултации със заинтересованите страни и оценки на въздействието Комисията реши да въведе три важни промени в действащия регламент с цел подобряване на структурата му, опростяване на функционирането му, повишаване на неговата гъвкавост и по-ясно определяне на целите и стратегиите. Тези промени включват:

- 1) по-конкретни приоритети;
- 2) две подпрограми: „Околна среда“ и „Действия по климата“;
- 3) нов тип проекти — „интегрирани проекти“.

3.3 Определяне на приоритетите

3.3.1 Един от най-обсъжданите въпроси в предварителните консултации, осъществени от Европейската комисия, се отнасяше до целесъобразността от установяването на определени приоритети за новата програма. Комисията с основание е отхвърлила установяването на твърди годишни приоритети, които биха могли да попречат на кандидатите да планират, подготвят и представят както трябва своите предложения. Накрая Комисията е избрала варианта за изготвяне, съвместно

с държавите членки, на работни програми за период от най-малко две години, без обаче да предостави подробна информация. Понастоящем ЕИСК не е в състояние да изрази отношение по работните програми поради липсата на точна информация по този въпрос в разглежданото предложение за регламент. Въпреки отсъствието на данни, при определянето на работните програми следва да се съблюдава самата същност на програмата LIFE, а именно, нейната гъвкавост и приспособимост към промените.

3.3.2 ЕИСК подкрепя съсредоточаването на усилията върху конкретни политически приоритети и сфери на действие в областта на околната среда и климата. Комисията следва да предостави повече информация за финансирането на Комитета за програмата LIFE, реформата на националните точки за контакт и използването на делегирани актове за определяне на критерии за допустимост на проектите и географски баланс при интегрираните проекти.

3.4 Подпрограма за действия по климата

3.4.1 Създаването на специфична подпрограма по въпросите, свързани с климата, и нейните три приоритета (смячане, приспособяване и управление) следва да даде тласък за подобряването на прилагането на законодателството на ЕС в областта на климата, да укрепи управлението и създаването на нови мрежи и платформи. Новата подпрограма е от решаващо значение за усилията за постигане на целите, залегнали в стратегията „Европа 2020“⁽²⁾ и в Пътната карта за преминаването към конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност през 2050 г.⁽³⁾

3.4.2 Независимо от ограничените финансови ресурси, новата подпрограма следва да се съсредоточи върху поредица от специфични цели, които да позволят да се повиши информираността на място по въпросите, свързани с климата, и да превърне този приоритет в неразделна част от съвкупността от общностни инструменти и мерки. Синергиите между целите в областта на околната среда и климата са очевидни. Както посочва Европейската комисия в предложението си за регламент, проектите в областта на климата могат да изпълняват множество цели.

3.4.3 Според ЕИСК решението предишното тематично направление „изменение на климата“ в рамките на компонента „Политика и управление на околната среда“ да бъде издигнато в ранг на подпрограма е удачно и целесъобразно. Не става въпрос само за привличане на вниманието към тази проблематика, но и за разбирането на нейното стратегическо и мултидисциплинарно значение.

3.5 Интегрирани проекти

3.5.1 Интегриран проект е традиционен проект по програма LIFE, чийто обхват надхвърля територията на един регион, при който кандидатът се стреми да генерира необходимия капацитет за управление на конкретен сектор, мобилизирайки финансиране от програма LIFE, но също и от други европейски, национални, регионални фондове и частни източници на финансиране.

3.5.2 По принцип става въпрос за мащабни проекти (5-10 млн. EUR съфинансиране от ЕС), чиято цел е разрешаване на проблеми, свързани с околната среда и подобряване на прилагането и интегрирането на политиката в областта на околната среда в други политики. Приоритетните области на действие са подходящо избрани (мрежата Natura 2000, водите, въздуха, отпадъците и др.), въпреки че Комисията не би трябвало да пренебрегва ролята на някои традиционни проекти, донесли неизброими ползи при минимални разходи. Интегрираните проекти ще внесат нов поливалентен механизъм за изпълнение в прилагането на законодателството в областта на околната среда и климата, но повдигат основателни съмнения за това дали на практика няма да доведат до усложняване на управлението и до затруднения при координирането между различните фондове, които ще участват едновременно.

3.5.3 Интегрираните фондове ще подлежат на географско разпределение, което все още предстои да се определи. С помощта на делегирани актове Комисията ще установи географски критерии, но би било целесъобразно в основния регламент да бъдат включени някои основни насоки за начините, по които страните, които досега не са участвали активно в програмата LIFE, да бъдат стимулирани да вземат по-голямо участие. За тази цел е необходимо на тези страни да се предоставят повече консултации и да се подобри координацията с компетентните национални органи. Комитетът смята, че при подбора на интегрираните проекти критериите за качество трябва да имат превес пред критериите от географско или друго естество. Делът на съфинансиране, повишен до 80 % от допустимите разходи, може да не се окаже достатъчно за насърчаване на публичните и частните оператори в условията на криза, когато е много трудно да се мобилизират необходимите средства за толкова амбициозни проекти.

3.5.4 Интегрираните проекти би следвало да включват по-категорично организациите на гражданското общество, за да се подпомага тяхното развитие и осъществяване по места и за да се избегне изключителното им превръщане в инструменти на администрацията. Следователно е от първостепенно значение да се повиши участието на организациите на гражданското общество и да се насърчи създаването на мрежи, които да позволяват обмен на добри практики и трансфер на знания между членовете им.

4. Специфични бележки

4.1 Опростяване

4.1.1 Комисията набляга на по-голямо опростяване посредством по-често използване на фиксирани ставки и еднократни фиксирани плащания. Това е положителна мярка, която може да доведе до премахване на излишни бюрократични пречки.

4.1.2 Но Комитетът не може да се съгласи с предложението за преразглеждане на допустимите разходи, в което се изключват ДДС и разходите за постоянен персонал (тези разходи обикновено възлизат на около 30 %). Ако тези разходи не се вземат предвид, това ще създаде затруднения за проектите, разработвани предимно от участници в гражданското общество на местно равнище или по-малки организации. Опростяването следва да се основава на значителна промяна във формулярите, предоставяне на по-добри консултации на етапа на изготвяне на проектите, гъвкавост по отношение на последващи промени

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

в бюджета и етап на предварителна оценка (screening). Според Комитета някои мерки за опростяване, разработени специално за интегрираните проекти, би следвало да обхванат и традиционните проекти, напр. подборът на проекти, които се извършва на два етапа.

4.1.3 Предложението за регламент внася значително подобрение по отношение на допълняемостта между финансовите инструменти с оглед на неясната формулировка на сега действащия член 9. ЕИСК изразява съгласие с принципа, според който програмата LIFE следва да допълва други програми на ЕС за финансиране (Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионен фонд, Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони, „Хоризонт 2020“ и др.), като подобрява координацията с цел избягване на дублирано финансиране.

4.1.4 Новите мерки за опростяване на функционирането и управлението на програмата трябва да бъдат съпроводени от повишаване на прозрачността на критериите за подбор на проекти и укрепване на съществуващите инструменти, за да се предложат консултации и насоки на евентуалните бенефициери.

4.2 Общостен подход/действия извън границите на Съюза

4.2.1 Индикативните национални разпределения (член 6 от настоящия регламент) ще бъдат заменени само от все още неопределени критерии за географски баланс за интегрираните проекти. Националните разпределения не доведоха до очаквания резултат и не осигуриха стимули за по-малките държави членки или за тези с по-малко опит в управлението на тези фондове. Това премахване изглежда логично и се компенсира от Комисията посредством географски критерии за по-мощните (интегрирани) проекти. Понастоящем големите бенефициери са Италия, Германия и Испания, но следва да се насърчи активно участието на страните, които имат по-малък опит или техническа подготовка.

4.2.2 Разширяването на географския обхват на програмата LIFE изглежда целесъобразно, но не би следвало да води до размиване на общностния характер на програмата LIFE. Изключенията от общото правило следва да се сведат до строго определени случаи в конкретни области като морските или мигриращите видове и международното сътрудничество между различните организации. ЕИСК подкрепя виждането, че най-малко 15 % от бюджета на програмата следва да се предоставя посредством транснационални проекти.

4.2.3 Досега Комисията беше поела изцяло управлението на програма LIFE, но в новото предложение не се уточнява ясно ролята на изпълнителните агенции, по-конкретно на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации при традиционните проекти. В този смисъл е целесъобразно да се отправи запитване към Комисията относно правомощията на Изпълнителната агенция при подбора на проекти и инструментите, които ще се използват за укрепване на националните точки за контакт.

4.3 Мрежа Натура 2000

4.3.1 Приносът на програма LIFE за финансиране на развиването на мрежата Натура 2000 е приоритет, който даде забележими резултати. През следващия период програмата LIFE трябва да продължи да допринася за по-доброто възприемане на мрежата Натура 2000 от страна на местните участници и администрацията. За тази цел от първостепенно значение е програмата LIFE да допринася за консолидирането на общи критерии за управление и администриране на обектите по Натура 2000. Изпълнението на тази задача би следвало да се координира от Европейската комисия и да се съсредоточи в страните, в които те са създадени най-наскоро.

4.4 Съфинансиране

4.4.1 Максималният дял финансиране за проектите по LIFE ще се увеличи на 70 % от допустимите разходи, докато преди той беше 50 %. При интегрираните проекти той ще може да достига до 80 %, като този дял ще се прилага и при конкретни проекти за подкрепа на специални нужди за изпълнение и развиване на политики или законодателни актове на ЕС с оглед на стратегическото им значение. Увеличаването на дела съфинансиране цели да компенсира отпадането от категорията „допустими разходи“ на някои много важни разходи, които до този момент бяха включени в нея, като ДДС и разходите за постоянен персонал. Но в настоящия период някои проекти в областта на биологичното разнообразие вече се ползват от съфинансиране в размер на 75 %. Затова е целесъобразно Комисията да анализира въпроса дали това съфинансиране представлява достатъчна компенсация или, напротив, би следвало да се определи фиксиран вместо максимален дял съфинансиране.

4.5 Екоиновации

4.5.1 В настоящия период по-голямата част от проектите, свързани с политиката в областта на околната среда и нейното управление имаха за цел прилагане на иновационни предприемачески методи или методи на управление. Оценката на въздействието разглежда като твърде положителен напредъкът, постигнат в областта на екоиновациите. Въпреки това Комисията предлага ограничения за иновациите в частния сектор, тъй като, по презумпция, те са обхванати от други специфични инструменти като „Хоризонт 2020“.

4.6 Насърчаване на участието на МСП и НПО

4.6.1 В новата концепция на програма LIFE се изоставя досегашният изключително възходящ подход („bottom up“) в полза на гъвкав подход „отгоре-надолу“. Плод на това виждане е концепцията за интегрирани проекти. ЕИСК не отхвърля новата визия на Комисията, но би искал да изтъкне, че е важно да се насърчават проекти, разработени на местно или регионално равнище, в които участват малки предприятия и НПО, но които могат да доведат до големи резултати с минимални разходи.

4.6.2 ЕИСК подкрепя идеята проектите, финансирани от програмата LIFE, да насърчават по ефективен начин използването на екологосъобразните обществени поръчки.

4.7 Финансиране на НПО, работещи в областта на околната среда

4.7.1 Европейската комисия използва инструмента LIFE, за да финансира НПО, работещи в областта на околната среда, които участват в процеса на вземане на решения на европейско равнище. Досега около тридесет организации са се ползвали традиционно от тези средства и според оценката на Комисията резултатът е много положителен. Комитетът оценява работата на тези организации, но смята, че би било целесъобразно да бъдат адаптирани критериите за подбор за отпускане на безвъзмездни средства, за да могат да се възползват и други организации със значителен принос в областта на околната среда и климата.

Брюксел, 25 април 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 установяване на правила за директни плащания за селскостопански производители по схеми за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика“

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD),

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти“ („Общ регламент за ООП“)

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21),

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони“ от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD),

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на Общата селскостопанска политика“

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD),

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета във връзка с прилагането на директни плащания за селскостопански производители за 2013 г.“

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD),

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на режима на схемата за единно плащане и подпомагане на лозарите“

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD)

(2012/С 191/21)

Докладчик: г-жа Дилиана СЛАВОВА

Съдокладчик: г-н Franco CHIRIACO

На 14 ноември 2011 г. Съветът и на 25 октомври 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 43, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за селскостопански производители по схеми за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика“

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD);

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти („Общ регламент за ООП“)

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21);

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)“

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD);

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на Общата селскостопанска политика“

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD);

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета във връзка с прилагането на директни плащания за селскостопански производители за 2013 г.“

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD);

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на режима на схемата за единно плащане и подпомагане на лозарите“

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

Специализирана секция „Селско стопанство, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 132 гласа „за“, 14 гласа „против“ и 21 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

Промяна в селскостопанския модел на ЕС

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) разглежда с интерес законодателните предложения на Комисията и отбелязва, че са отчетени някои, но далеч не всички от препоръките, направени от него в предходни становища. Най-важно е, че както Комитетът неведнъж е заявявал в свои становища, например в NAT/449 и NAT/481, в бъдеще ОСП трябва да бъде водена от решимост да защитава европейския селскостопански модел, основан на принципите на продоволствена независимост, устойчивост и посрещане на реалните потребности на селскостопанските производители и потребителите.

1.2 ЕИСК отбелязва значителните усилия, положени от Комисията относно бъдещето на ОСП, за да предложи истински европейски проект, основан на концепцията за приобщаващо многообразие. Като отчита усилията на Комисията за изграждане на ново партньорство между Европа и селскостопанските ѝ производители, ЕИСК счита, че независимо от факта, че предложенията са в правилната посока, те все пак трябва да претърпят съществени корекции в редица области.

1.3 Настоящата финансова и икономическа криза и екстремните климатични промени налагат основна промяна в подхода към преодоляване на разликите между обещанията и действителното ежедневие в селското стопанство. Селскостопанските производители са подложени на непрестанен натиск от пазарите, което води до изоставянето на цели региони. Повече от всякога европейският селскостопански модел доказва своята незаменимост. ЕИСК счита за изключително важно ОСП за 2014-2020 г. да помогне да се преодолеят огромните пречки пред развитието на селскостопанския сектор. Комитетът изразява съжаление за липсата на по-ясна ангажираност от страна на Комисията в полза на европейския селскостопански модел.

1.4 ЕИСК приветства намерението на Комисията да повиши конкурентоспособността на мултифункционално ориентираното селско стопанство в Европа в съответствие с европейския селскостопански модел чрез различни мерки, като научни изследвания, развойна дейност и консултиране, както и чрез възнаграждаване на онези услуги, които не намират отражение в потребителските цени. ЕИСК обаче смята, че предложените мерки съвсем не са достатъчни, за да се осигури непрекъснат напредък в

производството и заетостта, както и за да допринесат за непрекъснато повишаващото се световно търсене на храни. ЕИСК отбелязва, че в бъдеще ОСП трябва да отчита, че една шеста от всички работни места в Европа са пряко или непряко свързани със селскостопанското производство, като в някои държави членки това число е много по-високо. ОСП трябва да изпълнява важна задача и за гарантиране на заетостта в ЕС, по-специално в селските райони, но понастоящем тя само допринася за съкращаване на работни места. Ако в даден регион изчезне селскостопанското производство и горското стопанство, ще изчезнат и работни места в секторите нагоре и надолу по веригата, включително и в хранително-вкусовата и дървообработващата промишленост. Бъдещата ОСП трябва да бъде насочена към подобряване на икономическите резултати на семействата, занимаващи се със селскостопанска дейност, и на кооперациите, за да могат да получат по-добър достъп до пазара и по-добре да продават своите продукти.

1.5 Новата ОСП трябва да допринесе за подобряване на социално-икономическите условия, заетостта и безопасността на работниците в селскостопанския сектор, като гарантира пълно спазване на социалните клаузи, законите и трудовите договори при разпределението на помощ. Това ще трябва да стане в контекст, в който централно място в системата е отделено на селскостопанските предприятия и предприятията от хранително-вкусовата промишленост, за да се възнаградят реалната икономика, да се насърчат научните изследвания, иновациите, смяната на поколенията и да се поощри производството на храни, като за основа се използва и добавената стойност на териториите.

1.6 ЕИСК подновява призива си към Европейския парламент, Съвета и Комисията за запазване на стабилен бюджет за ОСП в размер, съответстващ поне на размера за сегашния бюджетен период. Понастоящем се установяват особени проблеми при развитието на II стълб, тъй като, както изглежда, много държави членки вече не желаят или не са в състояние да осигурят съответното необходимо съфинансиране. Това ще доведе до неприемливо отслабване на политиката за развитие на селските райони, включително на мерките в областта на околната среда, които се финансират посредством II стълб.

1.7 ЕИСК счита, че едни от главните цели по време на целия процес на реформи на ОСП трябва да бъдат опростяването на процедурите и **гъвкавото** прилагане, което да отразява разнообразните условия в селското стопанство в държавите членки,

както и намаляването на бюрокрацията за селскостопанските производители и трудностите за органите, управляващи плащанията.

Директни плащания

1.8 ЕИСК подкрепя отказа от историческите референтни периоди като основа за определяне на размера на подпомагането за селскостопанските производители във всяка страна или регион. ЕИСК обаче смята, че единното плащане на хектар невинаги е най-ефективният политически инструмент, особено когато се използва аргументът за подпомагане на доходите (вж. параграф 4.3.2). Затова вътрешното сближаване във всяка страна или регион трябва да позволява гъвкавост, по-дълъг преходен период и постепенно извършване на промените през целия период.

1.9 ЕИСК приветства усилията за преодоляване на различията между равнищата на подпомагане на селскостопанските производители в различните държави членки. Основните характеристики на бъдещата ОСП относно преразпределянето на финансовите ресурси между държавите членки трябва да бъдат балансираност, справедливост и прагматичен дух при отчитане на различната ситуация в селскостопанския сектор в държавите членки. В това отношение е необходимо да се вземе предвид структурата на разходите и приходите на селскостопанските дейности в различните държави членки. Важно е процесът на преразпределение да отразява по разумен начин проблемите на селскостопанските производители, независимо дали са от старите или новите държави. Затова ЕИСК препоръчва преразпределяне на националните дотации за директни плащания въз основа на обективни и недискриминационни критерии, както и **балансиран и подходящ преходен период за планираното справедливо сближаване, което предвижда изоставяне на историческите референтни периоди**. Целта е да се гарантира, че нито една държава няма да се окаже под 90 % от средното за 27-те държави – членки на ЕС в края на финансовата рамка за периода 2014-2020 г.

1.10 ЕИСК подкрепя решението за въвеждане на опростена схема за подпомагане на дребните селскостопански производители, но изразява съмнение, че предложението от Комисията размер на помощите е достатъчен, за да се насърчи развитието на дребните селски стопанства. Заедно с това иска Комисията да изясни изискванията за идентификация на дребните селскостопански производители. Участието в схемата би могло да бъде доброволно в зависимост от условията в държавата членка.

1.11 ЕИСК подкрепя принципа, залегнал в предложенията на Комисията, съгласно който плащанията от ОСП по първи стълб следва да бъдат насочени към активните селскостопански производители. За да се избегне използването на ограничен бюджет за необработвана земеделска земя и за неселскостопански дейности (с изключение на случаите, в които става въпрос за надлежно обосновано оставяне под угар), следва да бъдат установени ясни определения на селскостопанска дейност, допустима за подпомагане земя и активен селскостопански производител, както и по-добри връзки между плащанията и дейността. Трябва да се изясни с държавите членки дали следва да се гарантира ефективното прилагане на този принцип. Освен това би било добре от определенията за активен селскостопански производител да не се изключват бенефициерите на суми под 5 000 евро.

1.12 ЕИСК подкрепя постепенното намаляване на горната граница на директните плащания и, както е заявявал в преходни становища, настоятелно призовава Комисията да възприеме метод на прилагане, който да отчита спецификите на предприятията включващи кооперации и сдружения на селскостопански производители⁽¹⁾. Неизразходваните директни плащания би трябвало да останат в бюджета на държавата членка и да се използват за подпомагане на по-слабите селскостопански сектори на национално равнище чрез I или II стълб по решение на равнището на държавите членки. ЕИСК предлага за прехвърляните по този начин средства да не се изисква съфинансиране.

1.13 ЕИСК счита, че следва да се създаде „двоен вход“ за схемата за основно плащане въз основа на съществуваща селскостопанска дейност през 2011 г. и заетата допустима за подпомагане земя в началото на референтния период през 2014 г. Според ЕИСК активирането на „едно право на плащане по схемата за единно плащане“ през 2011 г. не е справедлив критерий.

1.14 ЕИСК приветства предложената от Комисията гъвкавост между стълбовете. От първостепенно значение е на държавите членки, в които равнището на пряко подпомагане остава под 90 % от средното равнище за ЕС, да се предостави възможност да прехвърлят средства, заделени за развитие на селските райони, към бюджета по I стълб. Тази възможност следва също така да е на разположение на държави членки с несъразмерно по-малък I стълб или държави членки, които страдат от неблагоприятни природни условия. ЕИСК предлага такива решения да са възможни до 10 %.

1.15 ЕИСК непрекъснато подчертава каква би трябвало и би могла да бъде ролята на селскостопанските производители за опазване на почвата, биологичното разнообразие, природните ландшафти и околната среда, но поради сегашните рамкови условия те не са в състояние да играят тази роля в задоволителна степен. Поради това се застъпва (вж. NAT 449) за „директни целеви плащания“; компонентът за екологизиране е насочен именно в тази посока. ЕИСК призовава Комисията да оцени последиците от новите мерки, за да се внесе корекция, в случай че те нарушават икономическото равновесие на земеделските стопанства. Когато е възможно, мерките за екологизиране следва да се основават на решения, които са от полза както за околната среда, така и за растежа. ЕИСК не може да се съгласи с положението, при което ЕС от една страна увеличава разходите за спазване за европейските селскостопански производители, а от друга чрез търговски споразумения приема евтин внос на стоки, които не е обезателно да са били обект на същите изисквания.

1.16 Компонентът за „екологизиране“ на първи стълб е начин за създаване на по-силна и по-явна връзка между директните плащания и съобразените с околната среда обществени блага, произведени от селското стопанство. ЕИСК смята, че системата трябва да остане ясна и да гарантира постигането на екологични резултати от всички селскостопански производители в ЕС. Би трябвало да е възможно при определяне на плащанията да се отчитат характеристиките на необлагодетелстваните райони. Мярквата „екологични приоритетни области“ би трябвало да се

⁽¹⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 63

прилага така, че земеделската земя да не бъде изваждана от селскостопанска употреба. Прилаганите досега агро-екологични мерки би трябвало да бъдат признати като нови задължения в областта на околната среда (I стълб), както се предвижда по принцип за биологичното земеделие.

1.17 ЕИСК приветства възможността, предлагана на държавите членки да използват схема за доброволно обвързано с производството подпомагане, за да отговорят на конкретни ситуации; въпреки това, с оглед на по-голямата гъвкавост и субсидиарността, предлага да се премахне затвореният списък на секторите и производствата, които могат да получават обвързани помощи, и да се позволи на държавите членки да решават кои сектори и производства имат право на финансиране.

Пазарни инструменти

1.18 ЕИСК смята, че предложенията на Комисията са недостатъчни за преодоляване на предизвикателството, свързано с растящата нестабилност на пазара и на произтичащите от това проблеми. Посочената в Договора от Лисабон цел на ОСП да гарантира стабилизиране на селскостопанските пазари не се разглежда в законодателните предложения.

1.19 ЕИСК смята убедено, че в някои от секторите на селското стопанство могат ефективно да бъдат прилагани също инструменти за управление на предлагането. Затова ЕИСК препоръчва да се извърши задълбочен анализ на развитието на пазара във връзка с разглеждането на възможността за отлагане на премахването на системата, свързана с права за засаждане на лози, и за запазване на квотите за захар за по-дълъг период.

1.20 Жизненоважно е да се засили позицията на селскостопанските производители и техните организации в хранителната верига, за да се гарантират по-добри приходи от пазарите. ЕИСК приветства разширяването на обхвата на продуктите, свързани с признаването на организациите на производителите, техните сдружения и междусекторни организации. Предвид различните структури и традиции в държавите членки, новите правила трябва да имат незадължителен характер. Освен това Комитетът подкрепя предложенията на Комисията за млечния сектор, но препоръчва Комисията да даде ясно определение на понятието „организация на производителите“. Освен това от първостепенно значение е да бъдат адаптирани правилата на ЕС в областта на конкуренцията, за да се даде възможност на организациите на производителите и кооперациите да затвърдят позициите си на пазара. С цел селскостопанските производители да имат повече възможности да диктуват своите условия в рамките на производствените вериги, ЕИСК счита също така, че е необходимо да се създадат условия за развитие на къси производствени вериги, управлявани пряко от селскостопанските производители.

Развитие на селските райони

1.21 ЕИСК приветства предложеното по-тясно сближаване на ОСП със стратегията на ЕС „Европа 2020“ и стратегията за устойчиво развитие на селските райони, със специално ударение върху научните изследвания, иновациите и обучението. Би следвало да се обърне специално внимание на обучението на най-уязвимите групи (имигрантите и неквалифицираните селскостопански работници), както и на младите хора и жените, ключови участници в професионализацията и повишаването на конкурентоспособността в селското стопанство. За тази цел е важно да се подобрят качеството, достъпността, използването на информационните технологии и комуникациите в

селските райони. Политиките за развитие на селските райони трябва да са насочени приоритетно към иновациите и конкурентоспособността на селскостопанските предприятия, в духа на европейския селскостопански модел, по-специално с цел подкрепа на инвестициите на стопанствата, насърчаване на смяната на поколенията, подпомагане на действия за интегриране на веригите и на интегрирани регионални проекти, подобряване на връзките между селскостопанските предприятия и услугите, свързани с производствения процес, подкрепа на мерките и схемите за опазване на околната среда и климата и консолидиране на процеса посредством насърчаване на заетостта в селското стопанство и повишаване на необходимите за нея квалификации.

1.22 Много положителен елемент в предложението на Комисията е въвеждането на Европейски партньорства за иновации с цел подобряване на връзките между изследователите, селскостопанските производители и горските стопани и консултантите, за да се осигури основано на знанието селско и горско стопанство, използващо професионални консултантски услуги. Научните изследвания би трябвало да включват също подобряването на икономическите дейности в селските райони, включително туризма, занаятите и други дейности, които създават заетост в селските райони.

1.23 ЕИСК подкрепя отказа от „осевия“ подход и възприемането на тематичен подход в рамките на предложенията за политиката за развитие на селските райони. Смятаме, че това ще осигури на държавите членки и регионите повече гъвкавост, за да отчитат своите конкретни условия. Въпреки това трябва да се внимава да не се пренебрегват напълно важни подходи по II стълб. Затова е важен принципът 25 % от средствата да бъдат предвидени за мерки за опазване на околната среда и климата. Освен това следва да се предвиди поне минимален марж за подхода LEADER.

1.24 ЕИСК смята, че е изключително важно държавите членки да предоставят навреме необходимото за II стълб съфинансиране. Комитетът изразява несъгласие, че е желателно по II стълб да бъдат включени мерки за управлението на риска. Държавите членки следва да гарантират достатъчно национално съфинансиране ⁽²⁾.

1.25 ЕИСК счита, че е необходима нова, отделна мярка за популяризиране на биологичното земеделие, за което процентът на съфинансиране следва да бъде равен на предложения за по-слабо развитите райони (85 %). ЕИСК насърчава и стимулирането на интегрираното производство и консервационното земеделие, като подчертава тяхното положително въздействие върху околната среда.

1.26 Като взема под внимание тежките условия, в които се извършват селскостопанските дейности в планинските и островните региони, ЕИСК предлага Комисията да разшири обхвата на съфинансирането в размер на 85 % не само до по-слабо развитите региони, но и до планинските и островните региони. Това е залегнало във философията на предложението, но не е изрично посочено. Предложеното ново категоризиране на т.нар. „други райони“, що се отнася до необлагодетелстваните райони, се нуждае от допълнително преразглеждане.

⁽²⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 63, параграф 4.2.

1.27 ЕИСК напомня на Комисията, Парламента и Съвета, че недостигът на вода и сушите вече са сериозен проблем за много европейски региони и че се очаква влошаване на ситуацията в резултат от изменението на климата. ЕИСК изтъква значението на интегрираното планиране и устойчивото развитие за справяне с проблемите, свързани с използването на водите, недостига на вода и сушите, на основата на интегрирането на секторните политики и значението на териториалното планиране в области, традиционно засегнати от недостиг на вода и суша. Едновременно с това обаче следва да се вземат предвид и допълнителните разходи в северните държави членки на ЕС за отводняване на площи, използвани за селскостопански цели.

1.28 ЕИСК призовава в бъдеще ОСП да бъде балансирана, предвидима, жизнеспособна, по-малко бюрократична, гъвкава и прозрачна, за да привлече младите поколения към този сектор.

2. Въведение

2.1 Селскостопанската политика има централна роля за ЕС — не само защото земеделската земя и горите представляват над 90 % от земеползването и имат важна роля за устойчивото ползване на ресурсите и запазването на природните местообитания, но особено защото селското стопанство посредством ОСП може да помогне на Европа да се справи със сериозните предизвикателства на икономическата и финансовата криза, изменението на климата, опазването на околната среда и запазването на жизнеността на селските райони, както и опазването на околната среда и осигуряването за потребителите на безопасни и висококачествени храни на поносими цени.

2.2 Следващите години са от решаващо значение за поставяне на основите на силен селскостопански и горски сектор, който може да се бори с измененията на климата и международната конкуренция, като същевременно отговаря на обществените очаквания. Европа се нуждае от своите селскостопански производители и горски стопани, а селскостопанските производители и горските стопани се нуждаят от подкрепата на Европа. Освен това в контекста на икономическата криза все по-важен става въпросът за заетостта. Поради това Европейската комисия предложи ново партньорство между европейските граждани и селскостопанските производители и горските стопани за посрещане на предизвикателствата, свързани с продоволствената сигурност, устойчивото използване на природни ресурси, растежа и заетостта.

2.3 В свои предходни становища ЕИСК изложи вижданията си относно предизвикателствата, пред които вероятно ще бъде изправено европейското селско стопанство, за това какви следва да бъдат целите на ОСП и как съответно следва да бъде реформирана тя. В публикувано през 2010 г. съобщение на Комисията са отразени повечето препоръки, съдържащи се в изготвено преди това становище на ЕИСК по въпроса — NAT/449 ⁽³⁾. След това съобщение в становището на ЕИСК NAT/481 ⁽⁴⁾ бяха отправени допълнителни препоръки. Освен това ЕИСК разгледа неотдавна някои конкретни въпроси в рамките на

ОСП като предизвикателствата пред младите земеделски производители ⁽⁵⁾ и районите с неблагоприятни природни условия ⁽⁶⁾. ЕИСК подчертава, че при изготвянето на своите предложения Комисията е избрала съвсем различен от предложенията от ЕИСК подход. Комитетът беше поискал най-напред да се определят ясно целите на ОСП, след това да се посочат инструментите за тяхното постигане и накрая да се опише нуждата от финансиране. Той беше изразил позицията, че е погрешно първо да се създаде един финансов инструмент и след това средствата да бъдат разпределени по някакъв начин. Комисията направи обаче именно това и сега то води до трудности.

2.4 ЕИСК би искал да подчертае значението на селското стопанство за заетостта. В селските райони на Европа в селскостопанския и хранително-вкусовия сектор на ЕС са заети около 40 милиона души, които са гръбнакът на тези райони и гарантират висококачествени храни за 500 милиона потребители. Въпреки това, доходите на европейските селскостопански производители обикновено се равняват едва на половината от средния доход в ЕС. По данни на Евростат от септември 2011 г. цялата земеделска работна сила в ЕС-27 е равностойна на 11,7 милиона работници на пълен работен ден, от които 10,8 милиона (92 %) са постоянно наети. Селското стопанство остава все още в голяма степен семейна дейност в мнозинството от държавите членки; четири пети (80 %) от цялата земеделска работна сила са собственици на стопанства или членове на техните семейства. Малко над една трета (34 %) от постоянно наетите работници в земеделието в ЕС-27 са жени. Сред собствениците на стопанства в ЕС-27 относително малко (6 %) са под 35-годишна възраст, а относително висок дял (34 %) са над 65 години и повече. Освен това много значителна част от работната сила от 30 милиона мигранти в ЕС са сезонни работници в селското стопанство ⁽⁷⁾.

3. Контекст

3.1 Законодателните предложения се основават на бюджетната рамка за ОСП, определена в предложението на Комисията за многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2014-2020 г. Съгласно предложението общият бюджет за ОСП остава на същото равнище както през 2013 г. по текущи цени, което **в реално изражение представлява намаляване на бюджета на ОСП.**

3.2 В предложението за МФР се предвижда значителна част от бюджета на ЕС да продължи да бъде насочена към селското стопанство, което е обща политика със стратегическо значение. Поради това се предлага ОСП да се съсредоточи върху основните си дейности, като се отпуснат (изразени в текущи цени) 317,2 млрд. евро за първи стълб (76 %) и 101,2 млрд. евро за втори стълб (24 %), или общо 418,4 млрд. евро за периода 2014–2020 г.

3.3 ЕИСК посочва, че този бюджетен подход за селското стопанство можа да бъде прокаран в рамките на Комисията единствено поради посочване на необходимостта от екологизиране на селското стопанство. Сега това трябва да намери своя израз в реалната политика.

⁽³⁾ ОВ С 354, 28.12.2010 г.

⁽⁴⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г.

⁽⁵⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г. стр. 19-24.

⁽⁶⁾ ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 87.

⁽⁷⁾ Евростат - Изследване на структурата на земеделските стопанства.

3.4 В законодателните предложения се предвижда допълване на финансирането по първи и втори стълб с 17,1 млрд. евро, от които 5,1 млрд. евро за научни изследвания и иновации, 2,5 млрд. евро за безопасност на храните и до 2,8 млрд. евро за хранителни помощи на най-нуждаещите се лица по други бюджетни редове на МФР и 3,9 млрд. евро в нов резерв за кризисни ситуации в сектора на селското стопанство, като по този начин общият бюджет достига 432,8 млрд. евро за периода 2014–2020 г.

4. Общи бележки

4.1 Европейският икономически и социален комитет приветства целите на реформата на Комисията, насочени към засилване на конкурентоспособността, повишаване на устойчивостта и по-голяма ефективност.

4.2 Бюджет на ЕС и финансови ресурси за ОСП

4.2.1 ЕИСК подновява призива си към Парламента, Съвета и Комисията за запазване на предоставения за ОСП бюджет на ЕС⁽⁸⁾. Това е необходимо, за да се подкрепя европейският селскостопански модел и различните услуги, които селскостопанските дейности и дейностите на горското стопанство предоставят на обществото, като осигуряване на жизнено селски общности и инфраструктури, балансирано регионално развитие и заетост в селските райони, поддържане на традиционния ландшафт, национално културно богатство и традиции, биологично разнообразие, опазване на околната среда, и най-високи стандарти за хуманно отношение към животните и безопасност на храните. Тези услуги отговарят на загрижеността на европейските потребители и данъкоплатци. Тъй като европейските селскостопански производители и горски стопани предоставят тези разностранни услуги в полза на обществото като цяло и често правят допълнителни разходи без да могат да ги компенсират от пазарна възвращаемост, необходимо и оправдано е да ги възнаграждаваме чрез публична интервенция. Чрез компонента за екологизиране се прави опит да се определят тези услуги, за да се обосноват и легитимират новите искания във връзка с плащанията, които селското стопанство може да отправи към обществото.

4.2.2 Последните и бъдещото въздействие на финансовата и икономическата криза, която определя европейската и световната икономика и решенията за новия Пакт за стабилност поставят на проверка всеки бюджетен ред в публичните бюджети. ЕИСК подчертава отново, че европейският селскостопански модел не може да съществува при цените и условията на световния пазар и без разходи за него. Ето защо една политика, която насърчава този селскостопански модел, се нуждае от достатъчно финансови средства. Именно поради това е особено важно всеки инструмент, който струва пари (напр. директните плащания) да бъде ясно обоснован. В настоящите предложения относно бюджета на ЕС за периода 2014–2020 г.⁽⁹⁾ обаче, предвидените за ОСП ресурси (изразени в постоянни цени) определено ще бъдат намалени. Въпреки че Комисията признава стратегическата роля на общата селскостопанска политика с оглед на целта за устойчив растеж на Стратегията „Европа 2020“, разходите за ОСП като дял от бюджета на Съюза ще спаднат от 39,2 % през 2014 г. на 33,3 % през 2020 г. **С този избор от страна на Комисията се пренебрегва призива на ЕИСК поне да се гарантира потвърждаване на бюджетната квота, предоставяна до момента от ЕС за ОСП.**

4.3 Директни плащания

4.3.1 ЕИСК вече изрази съгласие с Комисията, че във всяка държава членка следва да се откажем от историческите референтни периоди като основа за определяне на размера на подпомагането на селскостопанските производители, тъй като наличието на значителните индивидуални различия в равнището на подпомагане на хектар вече не може да бъде обосновано⁽¹⁰⁾, също и защото различията водят до нарушение на конкуренцията на единния пазар.

4.3.2 ЕИСК смята обаче, че съществуват три добри аргумента за предоставянето на директни плащания в бъдеще: предоставят се услуги за постигането на целите на европейския селскостопански модел (напр. чрез компонента за екологизиране), създава се частична възможност за трансфер на доходи и се предоставя компенсация за по-високите европейски стандарти. Във връзка с това единните плащания на хектар не е най-ефективният политически инструмент – защо например на едно стопанство с площ 1 000 хектара следва да се предоставя трансфер на доходи в хилядократен размер, а на стопанство с площ 25 хектара само в размер двадесет и пет пъти. Трансферът на доходи би трябвало да бъде обвързан с работните места или лицата, а не с площта. Освен това негативите за европейските животновъди не могат да се компенсират с премии за хектар, които получават и неживотновъдите. Поради това трябва да се търсят начини за, както и да се позволи, диференцирането на плащанията въз основа на допълнителни критерии в държавите членки. Освен това, в някои държави членки, в които все още се прилага историческият модел на плащания, сближаването между националните пакети в допълнение към вътрешното сближаване, ще породи трудности. **В тези случаи вътрешното сближаване ще изисква гъвкавост, по-дълъг преходен период и постепенно извършване на промените през целия период**⁽¹¹⁾.

4.3.3 Една от важните цели на тази реформа е да се предложи **метод за по-справедливо разпределение на средствата между държавите членки**. ЕИСК приветства усилията за преодоляване на различията между равнището на подпомагане на селскостопанските производители в различните държави членки. Желаете да бъдат преразгледани националните пакети за развитие на селските райони въз основа на по-обективни критерии за по-доброто насочване на целите на политиките и приветства гъвкавостта на трансфера на средства между стълбовете.

4.3.4 ЕИСК признава съществуващото неравнопоставено положение относно разпределението на директните плащания между старите и новите държави членки. Според ЕИСК всъщност е необходимо конкурентоспособността на селскостопанския хранително-вкусов сектор да се подкрепя по един и същи начин във всички държави членки, за да се запази единството на европейския селскостопански модел. При евентуално преразглеждане на директните плащания ще трябва да се вземе под внимание структурата на разходите и приходите в селското стопанство в държавите членки.

4.3.5 ЕИСК би желал да бъде избегнато нарушаването на конкуренцията, което има социални последици за редица държави членки, особено за балтийските държави, като се отчитат не само интересите на селскостопанските производители, но и нуждите на потребителите и обществото като цяло. ЕИСК

⁽⁸⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 63, параграф 1.10.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final „Бюджет за стратегията „Европа 2020“.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 35, параграф 5.6.11.

⁽¹¹⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 63, параграф 1.4.

препоръчва преразпределението на директните плащания по I стълб между държавите членки да се направи така, че да се гарантира, че **в края на бюджетния период никоя страна няма да остане под 90 % от средното за ЕС.**

4.3.6 Компонентът за „екологизиране“ на първи стълб е начин за създаване на по-силна и по-явна връзка между директните плащания и съобразени с околната среда обществени блага, осигурени от селскостопанските производители. Това е важна стъпка към решаване на проблемите в областта на биологичното разнообразие, създавани от селскостопанската дейност. ЕИСК приветстват такъв подход, но прави следните препоръки:

— Комисията положи усилия системата да остане ясна: със само три мерки, които са лесни за проследяване чрез сателит. Но правилата за прилагане би трябвало да гарантират, че тези мерки не представляват допълнителна административна тежест за селскостопанските производители.

— За екологичните мерки е важно да са приложими от всички земеделски стопани навсякъде в ЕС по подобен начин, за да се гарантира широк екологичен ефект и да се избегнат изкривявания между земеделските стопани от различните региони. Може би ще е необходима обаче известна гъвкавост в прилагането на национално и регионално равнище. Агро-екологичните мерки, съответстващи на компонента за екологизиране, следва по принцип да бъдат взети предвид.

— Съществува загриженост за опасността от припокриване между екологичните мерки и агро-екологичните мерки по втори стълб⁽¹²⁾. Трябва да се направи ясно разграничаване между тях, за да се гарантира, че земеделските стопани, които вече са ангажирани в агро-екологичните програми, могат да продължат да получават ефективно полза от този инструмент на политиката, без да понесат загуби на доход. Селскостопанските производители, ангажирани с агро-екологични мерки, които се стремят към постигане на изискваните цели по компонента за екологизиране, могат да се считат, че изпълняват компонента за екологизиране. Прилаганите досега агро-екологични мерки (II стълб) би трябвало да бъдат признати като нови задължения в областта на околната среда (I стълб), както се предвижда по принцип за биологичното земеделие.

4.3.7 Екологичните мерки би трябвало да бъдат адаптирани и прилагани, както следва:

— Предложението да се използват 7 % от земите за „екологични приоритетни области“ не би било приемливо, ако това означава от производство да се извадят сериозни площи обработваеми земи. Това би било контрапродуктивно по отношение на нарастващото в световен план търсене на храни. Комисията трябва да представи колкото се може по-бързо проект на списък от елементи, които се считат за „екологични приоритетни области“. В този списък Комисията трябва ясно да посочи, че на първо място се обхващат елементи, които са важни за поддържане или подобряване на биологичното разнообразие, което ясно включва съществуващи дървета, тераси, крайречни зони, площи с пчелна паша и т.н. Тези елементи би трябвало да се считат за райони, допустими за плащания, включително в държавите, където те са изключени от определението за обработваема земя в националното законодателство. Един

подходящ списък бързо би изяснил неоснователността на често споделяните страхове, според които Комисията желаела цялостно да остави под угар 7 % от земята. Накрая, би трябвало да стане възможно основните постоянни култури на практика да се изчисляват като „екологични приоритетни области“ с цел да се популяризира тяхната значима екологична стойност, свързана с околната среда.

— Комисията трябва ясно да заяви, че мерките за диверсификация на културите няма да наказват особено селскостопанските производители с малко обработваема земя, животновъдните стопанства без пасища и земеделските стопани, работещи при агро-климатични и почвени условия, при които не може да се произвежда друга култура. В такива случаи ЕИСК препоръчва известна гъвкавост в прилагането, което следва да бъде предложено от държавите членки и прието от Комисията.

4.3.8 ЕИСК отбелязва, че положението относно биологичното разнообразие варира в големи граници не само между държавите членки, но и между регионите. Най-напред твърдото определяне на 7 процента от земята във всички региони в ЕС изглежда прекалено бюрократично и неподходящо. Ако обаче мерките бъдат избрани по такъв начин, че да могат да бъдат отчетени всички съществуващи структури в дадено стопанство, участващи положително в развитието на видовете, земеделските стопани в региони, богати на структури (с висока степен на биологично разнообразие), ще бъдат много по-малко затруднени да се адаптират и да прилагат тези мерки от земеделските стопани в „прочиствени“ ландшафти (с ниско биологичното разнообразие). Именно затова правилният подход за насърчаване на европейския селскостопански модел, възприет от Комисията, е да се въведат мерките на равнището на стопанството (с изключение на малките стопанства).

4.3.9 ЕИСК изразява съгласие с предложението на Комисията да се запази възможността държавите членки да предоставят плащания на селскостопанските производители в планински райони или други райони, които са изправени пред специфични или други природни ограничения, обхванати от мерките по втори стълб. ЕИСК приветства също така предоставената на държавите членки възможност да предоставят допълнителни плащания на изправени пред природни ограничения райони, обхванати от механизмите за директни плащания по първи стълб. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да гарантира опростени процедури, позволяващи на всички потенциални бенефициери да използват тези нови възможности. Предложенията за ново категоризиране на необлагодетелстваните райони (т.нар. „други райони“) не изглеждат достатъчно добре разработени и се нуждаят от допълнително преразглеждане. От друга страна, той изразява критика по отношение на представените от Комисията предложения за ново категоризиране на „райони със съществени природни ограничения“ посредством 8 биофизични критерия и на предвидения минимален дял от 66 % от използваната земеделска земя. В настоящия си вид тези разпоредби биха поставили неоснователно в по-неблагоприятно положение някои региони, в които ограниченията произтичат от комбинацията от няколко фактори. Новата регулаторна рамка следва да се изготви по такъв начин, че да се отчита в достатъчна степен комбинацията от тези фактори.

⁽¹²⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 63, параграф 3.4.3.

4.3.10 ЕИСК изразява съгласие с приемането на горна граница за плащанията, която трябва да се прилага в зависимост от земеделската структура на страната или на конкретния регион. ЕИСК подкрепя предоставянето на държавите членки на възможността да намаляват гъвкаво предложението размер на горната граница, като се зачита принципът на субсидиарност. Предложената схема за постепенно определяне на горна граница трябва да се приветства, при условие че намаленият размер се насочва за развитието на селските райони (вкл. към по-слабите селскостопански сектори във всяка страна). Посоченият в предложението размер следва да се изчислява, като се извадят максимум 50 % от действително платените и декларираните от селскостопанския производител за предходната година заплати, в т.ч. свързаните с труда данъци и вноски за социално осигуряване. Освен това не бива да се забравят работниците, които са членове на семейството.

4.3.11 Като съзнава добре трудностите, свързани с определяне на понятието „активен селскостопански производител“, ЕИСК предлага това определение да включва изискването за производство и продажба на земеделска продукция, включително и чрез пряка продажба на местните пазари, както и за създаване на общественоползвани стоки и услуги⁽¹³⁾. Не бива да се забравят неблагоприятните условия в региона и необходимостта да се упражнява селскостопанска дейност на непълно работно време, за да се поддържа среден семеен доход. ЕИСК счита, че е необходимо да се осигури по-голяма гъвкавост при вземането на решения от страна на отделните държави членки относно определянето за активен селскостопански производител с цел да се установи кой следва да получава директни плащания. Във връзка с това следва да се взема предвид отговарящата на условията за подпомагане площ. Освен това би било добре от определянето за активен селскостопански производител да не се изключват бенефициерите на суми под 5 000 евро.

4.3.12 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията установяването на млади селскостопански производители да се счита за един от приоритетите на Съюза за развитие на селските райони, отчасти чрез прилагането на тематични подпрограми в рамките на програмите за развитие на селските райони. ЕИСК оценява също така много положително предложението по I стълб да се въведе подпомагане на доходите на младите селскостопански производители, които започват селскостопанска дейност. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да гарантира опростени процедури, позволяващи на всички потенциални бенефициери да използват тези нови възможности.

4.3.13 За да укрепят политиката си за развитие на селските райони, държавите членки получават възможност да прехвърлят средства от пакета си за директни плащания към пакета си за развитие на селските райони. Същевременно държави членки, в които равнището на прякото подпомагане остава под 90 % от средното за ЕС, следва да имат право да прехвърлят средства от пакета си за развитие на селските райони към пакета си за директни плащания. Такива решения следва да се вземат в рамките на определени граници, еднократно и за целия срок на прилагане на регламента. ЕИСК предлага Комисията да увеличи гъвкавостта за прехвърляне на средства от втори стълб към първи стълб от 5 % на 10 %.

4.3.14 ЕИСК приканва Комисията да преразгледа предвиденото разширяване на изискванията за кръстосано спазване. Съществува опасност включването в изискванията за кръстосано спазване на всички задължения и ограничения за зоните „Натура 2000“ и от Рамковата директива за водите да създаде драстични и необосновани неравенства между селскостопанските производители. Възможно е сред изискванията за кръстосано спазване да се включат някои основни задължения, но не е възможно да се включат изискванията за селскостопанските производители във водоохранителните райони или други специфични защитени зони. Тези задължения би трябвало да бъдат предмет на конкретно обезщетение по втори стълб.

4.4 Пазарни инструменти

4.4.1 Основното предложение, свързано с политиката за управление на пазара, е в бюджетната област (създаването на резерв за кризисни ситуации) и управлението (Комисията ще има повече правомощия). Няма много нови моменти по отношение на самите инструменти. ЕС следва да съсредоточи икономическите си изследвания върху този въпрос, за да намери съвременни инструменти за борба с нестабилността на цените. Тези инструменти би трябвало да се прилагат към пазара на ЕС, но и към регулирането на международните пазари, което представлява голямо предизвикателство, както е подчертано в заключенията на Г-20 от юни 2011 г.

4.4.2 ЕИСК напомня на Комисията, Парламента и Съвета, че поради крайната променливост на цените, която се наблюдава в последните години, се налага да има по-ефективни инструменти за управление на пазара. ЕИСК смята, че предложените инструменти за управление на пазара са недостатъчни, и призовава за по-добро координиране на търсенето и предлагането и за коригиране на баланса на пазарните сили по веригата за снабдяване с храни. Съгласно Договора една от целите на ОСП е стабилизирането на пазара. Важно е пазарите да са стабилни. Поради това ЕИСК смята, че пазарните инструменти трябва да бъдат по-амбициозни, за да се избегнат твърде силни ценови колебания.

4.4.3 Комисията предлага да се продължи започналото през 2009 г. постепенно преустановяване на използването на инструменти за управление на предлагането. ЕИСК обаче счита, че би било грешка да се лишим от тези инструменти. Тяхната цел е да осигурят по-голяма стабилност на цените и на доходите от земеделие, като способстват за по-добрия баланс между търсене и предлагане. В многобройни случаи те са доказали своята ефективност. Съществува голямо разнообразие на инструменти за управление на предлагането: предварителен контрол (например даване на права за производство), последващ контрол (например унищожаване на реколтата), контрол на производствените фактори (например право на засаждане), регламентиране на правата за получаване на премия (например национални пределни стойности) и т.н.

4.4.4 ЕИСК препоръчва да се извърши задълбочен анализ на последиците от отлагането на премахването на квотите за захар, предвидено за 2015 г. По отношение на правата за лозарски насаждения, които изтичат най-късно през 2018 г., ЕИСК, въпреки че се застъпва за запазването на правата на засаждане, приветства решението на Комисията да създаде група на високо равнище (ГВР), която да обсъди необходимите мерки във винарския сектор и подчертава необходимостта от запазване на

⁽¹³⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 63, параграф 1.5.

правото на засаждане от 2018 г., за да се управлява по-добре пазарът. Препоръките на ГВР се очакват преди края на 2012 г.

4.4.5 Тъй като в ЕС-27 15 търговски вериги вече контролират 77 % от пазара на хранителни продукти, Комитетът смята, че са необходими усилия, за да се балансира търговското предлагане спрямо пазарната сила на дистрибуторите, както и че трябва да се помисли дали конкурентното право е достатъчно, за да се попречи на появата на доминиращи пазара структури и съмнителни договорни практики. Важно е всички засегнати групи да бъдат включени в това проучване ⁽¹⁴⁾. Анализът следва да доведе до изменение на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията за селскостопанския и хранително-вкусовия сектор, така че да се гарантира, че са отчетени неговите характерни особености, като законодателството бъде адаптирано към конкурентното право на държавите, с които ЕС се конкурира на световните пазари, в съответствие със заключенията на ГВР по въпросите на млякото.

4.4.6 Рязката променливост на цените, която се наблюдава в последните години, подсказва въпроси за бъдещата ОСП относно потенциалната полза от повече инструменти за управление на рисковете и по-глобален подход към функционирането на цялата хранителна верига.

4.4.7 С оглед укрепване на позицията на производителите в хранителната верига, Комисията следва също така да предостави инструментите и финансирането за по-добро, по-прозрачно и актуализирано познаване на пазарите и маржовете във всички сектори. В свои предишни становища ЕИСК подчертава необходимостта от стимулиране на сключването на писмени договори, адаптиране на правилата на конкуренцията, забрана на практиките на нелоялна конкуренция и на нарушаване на конкуренцията, подобряване на възможностите за комерсиализиране на организациите на производителите и укрепване на междубраншовите организации ⁽¹⁵⁾. Местните и регионалните инициативи и пазари, скъсените вериги на доставка (също в рамките на столове, заведения за обществено хранене и др.), както и директните продажби следва да бъдат насърчавани в по-голяма степен отколкото досега.

4.4.8 За да гарантира необходимата гъвкавост при отговора на непредвидени спешни ситуации, Комисията предлага въвеждането на резерв за кризисни ситуации в селскостопанския сектор с бюджет от около 500 милиона евро. Би било целесъобразно Комисията да включи този инструмент в многогодишната финансова рамка, да изясни по-добре функционирането на този нов инструмент, като същевременно определи процедурите за активиране на мерките за противодействие на смущенията на пазара. Наложително е този инструмент да бъде достатъчно гъвкав, за да позволи бърза и навременна намеса.

4.4.9 Комисията насърчава ролята на организациите на производителите, операторите и търговските организации, като разширява обхвата на тяхната дейност до всички включени в ООП продукти. Като има предвид и бележките на Европейската сметна палата, направени преди време ⁽¹⁶⁾, ЕИСК счита, че е необходимо да се изяснят подробно насоките на Комисията относно изискванията за признаване на такива органи и

мерките за наблюдение на дейността им. Би трябвало да се провери също до каква степен предложеното оправомощаване за приемане на общовалидни браншови разпоредби поставя под въпрос свободата на вземане на решения на отделния производител.

4.4.10 ЕИСК изразява съгласие с предложението на Комисията да се използват писмени договори между страните. Могат да бъдат освободени, обаче, кооперативите и подобни структури. Според Комисията тази мярка се изисква единствено за млечните продукти, докато за останалите видове продукти тя може да бъде приложена от държавите членки по избор. ЕИСК е убеден, че би било целесъобразно Комисията да разшири обхвата на това изискване до всички други включени в ООП селскостопански продукти и особено до нетрайните продукти.

4.4.11 ЕИСК изразява резерви относно възможността Европейският фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ) да се използва за подпомагане на селскостопански производители, които са засегнати от последиците на международни търговски споразумения. ЕИСК припомня, че ЕФПГ следва да се използва главно с цел предоставяне на подкрепа на работниците, съкратени в резултат на големи структурни промени в световната търговия вследствие на глобализацията, когато тези съкращения имат значително неблагоприятно въздействие върху регионалната или местната икономика ⁽¹⁷⁾. За да се гарантира максимален ефект на действието на ЕФПГ, ЕИСК е убеден, че фондът не следва да се използва за подкрепа на европейското селско стопанство.

4.4.12 Съгласно последните оценки, около 16,3 % от гражданите на ЕС живеят на границата на бедността или под нея. ЕИСК припомня приноса на европейската програма за разпределяне на храна на нуждаещите се, в рамките на която десетки милиони хранителни продукти се разпределят на най-нуждаещите се всяка година (през 2009 г. над 18 милиона души са се възползвали от програмата). ЕИСК изразява задоволството си, че в бюджетните предложения за 2014-2020 г. Европейската програма за хранителни помощи за нуждаещите се е изведена ясно извън първи и втори стълб. Все пак е необходимо да се усъвършенства функционирането на работните ѝ механизми предвид бележките на Европейската сметна палата ⁽¹⁸⁾. Според Комитета солидарността с групи в неравностойно положение е неизменна ценност на ЕС в различните му политики и това трябва да остане така.

4.5 Развитие на селските райони

4.5.1 ЕИСК вижда във II стълб основен управленски елемент за запазването на европейския селскостопански модел. Драматичното финансово положение на много държави членки ще доведе до това, че много мерки вече няма да могат да бъдат съфинансирани в достатъчна степен или няма да могат да бъдат съфинансирани изобщо, като резултатът от това ще бъде значително отслабване. Това е основен проблем, който трябва да се разгледа при преговорите по въпросите на финансовото планиране за периода 2014-2020 г.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 35.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 145.

⁽¹⁶⁾ Европейска сметна палата „Нарастващ успех? Ефективността на подкрепата на Европейския съюз за оперативните програми на производителите на плодове и зеленчуци“, Специален доклад № 8.

⁽¹⁷⁾ Регламент (ЕО) № 1927/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за създаване на Европейски фонд за приспособяване към глобализацията.

⁽¹⁸⁾ Европейска сметна палата, „Европейска програма за хранителни помощи за най-нуждаещите се лица: оценка на поставените цели и използваните методи и средства“, Специален доклад № 6, 2009 г.

4.5.2 Отдръпването от досегашния принцип на втория стълб – три оси (заедно с LEADER), основаващи се на минимален дял на финансиране – и преминаването към 6 приоритетни области, означава по принцип (още по-) свободни възможности за структуриране за държавите членки. ЕИСК приветства обаче факта, че мерките за опазване на околната среда и за опазване на климата ще продължат да усвояват най-малко 25 % от финансовите средства и предлага минимален дял на финансиране и за LEADER. Действително следва да се предотврати възможността държавите членки да предприемат само мерки за насърчаване на инвестициите и поради това да не предоставят, например, средства за насърчаване на агро-екологичните мерки, биологичното земеделие или инициативи „отдолу нагоре“ като LEADER.

4.5.3 За да стане земеделието по-конкурентоспособно, Комисията препоръчва ОСП да се свърже със Стратегията на ЕС за растеж и работни места, като се постави акцент върху обучението, иновациите и научните изследвания. ЕИСК насърчава този подход.

4.5.4 ЕИСК подкрепя въвеждането на Европейско партньорство за иновации в контекста на политиките за развитие на селските райони. ЕИСК счита, че този инструмент ще насърчи и подкрепи преди всичко научноизследователските дейности, насочени към стимулиране на производителността и устойчивостта на селското и горското стопанство, гарантиране на ефективното използване на природните ресурси, увеличаване на приноса на селското и горското стопанство в борбата с изменението на климата, подобряване на качеството и безопасността на труда в селското и горското стопанство, гарантиране на безопасността и здравето на потребителите, насърчаване на изпитването на иновационни селскостопански техники и техники в областта на горското стопанство, подобряване на транспорта и логистиката на хранителни продукти и избора на екологосъобразни опаковки на хранителни продукти. Според ЕИСК Европейското партньорство за иновации в областта на селското и горското стопанство ще гарантира трансгранично взаимодействие и сътрудничество в Европа между различните публични и частни организации, ангажирани с него, чрез повишаване на ефективността на научните изследвания и иновациите.

4.5.5 ЕИСК приветства горещо предложенията, свързани с мерките за развитие на селските райони и настоятелно призовава Комисията да даде възможност и свобода на държавите членки да създадат специални мерки за сектори от първостепенна важност за тях, като предложи алтернатива на тези райони. Това е незаменимо за поддържането и запазването на нашата природа и за оформянето на културните ландшафти. ЕИСК отбелязва, че Комисията има тенденция да прилага по-строги критерии за подбор за достъп до някои мерки. Комитетът държи да подчертае, че тези критерии за подбор не бива да възпрепятстват развитието на селските стопанства, които вече са постигнали определено ниво на конкурентоспособност.

4.5.6 ЕИСК изразява съгласие с укрепването на използваните в рамките на ОСП инструменти за управление на рисковете. ЕИСК смята, че тези инструменти трябва да допринесат за намаляване на колебанията в доходите и нестабилността на пазарите. Подобряването на застрахователните продукти и създаването на взаимоспомагателни фондове би помогнало на земеделските стопани, когато се сблъскват с увеличена нестабилност на пазара, нарастване на случаите на нови болести по животните и растенията, както и по-честото влошаване на климатичните условия. ЕИСК може да приеме включването на управлението

на рисковете във втория стълб, но смята, че държавите членки следва предварително да уредят въпроса за националното съфинансиране.

4.5.7 ЕИСК приветства запазването на следваната политика по отношение на районите с неблагоприятни природни условия. Той обаче изразява съжаление, че неговите препоръки, отправени в становището относно съобщение COM(2009) 161 „За по-точно насочване на помощите за земеделски производители в райони с неблагоприятни природни условия“⁽¹⁹⁾ не са взети предвид по отношение на определянето на границите на тези райони. Осемте биофизични критерия, предложени от Комисията, са недостатъчни за целесъобразно, легитимно и приемливо повторно определяне на тези граници в целия ЕС.

4.5.8 ЕИСК вече е заявявал, че опазването на биологичното разнообразие е необходима и основна задача, която представлява не само етичен и морален ангажимент, но и е от стратегическа важно в дългосрочен план. Съществуват достатъчно икономически основания, които налагат бързи и ефективни действия.

4.5.9 ЕИСК изтъква факта, че прегледът през 2012 г. дава уникална възможност за интегриране на недостига на вода и екстремните събития като суша в обща политическа рамка за управление на водните ресурси.

4.5.10 ЕИСК счита, че втори стълб следва да отразява огромния проблем, свързан със сушата, ерозията на почвата и опустиняването на южните и средиземноморските региони на ЕС и препоръчва да бъде изготвена специална мярка за решаване на този въпрос. Едновременно с това обаче следва да се вземат предвид и допълнителните разходи в северните държави членки на ЕС за отводняване на площи, използвани за селскостопански цели.

4.5.11 ЕИСК насърчава Комисията, Парламента и Съвета да помислят за изготвянето на интегрирана стратегия на ЕС за протеина, за да гарантират предлагането на храна на животни и намаляването на зависимостта от внос на протеини.

4.5.12 Хранителните отпадъци стават все по-важен въпрос за продоволствената сигурност и ефективно използване на ресурсите. ЕИСК препоръчва Комисията да разгледа най-добрите практики за намаляване на хранителните отпадъци в страни като Германия и да ги подкрепя със законодателни мерки на равнището на ЕС.

4.5.13 В следващите години основен въпрос ще бъде релокацията на икономиката и как добавената стойност на селското стопанство да остане в регионите колкото се може в по-голяма степен. Освен това, според Европейската сметна палата местните групи за действие по програмата „LEADER“ не са достатъчно съсредоточени в постигането на целите на собствените си местни стратегии⁽²⁰⁾. Затова би било полезно за ОСП за периода 2014-2020 г. да се приемат коригиращи мерки посредством нов инструмент на политиката, който да позволи подкрепа за иницирането на териториални проекти в по-голям мащаб отколкото позволява подходът „Leader“.

⁽¹⁹⁾ ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 87-91.

⁽²⁰⁾ Европейска сметна палата, Специален доклад № 5/2011 г.

4.5.14 ЕИСК счита, че ОСП следва да бъде предпочитаният инструмент за създаване на съюзи с потребителите, който да предоставя подходяща информация за начина, по който са произведени хранителните продукти по веригата на стойността или през жизнения им цикъл. Възможността за проследяване трябва да бъде прозрачна за потребителя, който може да бъде най-добрият съюзник на по-устойчивото европейско селскостопанско производство, което щади околната среда и създава по-добри работни места.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ I

към становището на Комитета

Следните изменения, които получиха поне една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на обсъжданията:

Параграф 1.25 се изменя, както следва:

~~„ЕИСК счита, че е необходима нова, отделна мярка за популяризиране на биологичното земеделие, за което процентът на съфинансиране следва да бъде равен на предложения за по-слабо развитите райони (85 %). ЕИСК насърчава и стимулирането на интензивното производство и консервационното земеделие, като подчертава тяхното положително въздействие върху околната среда.“~~

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 75

Гласове „против“: 81

Гласове „въздържал се“: 8

Параграф 4.3.6 се изменя, както следва:

„Компонентът за „екологизиране“ на първи стъп е начин за създаване на по-силна и по-явна връзка между директните плащания и съобразени с околната среда обществени блага, осигурени от селскостопанските производители. Това е важна стъпка към решаване на проблемите в областта на биологичното разнообразие, създавани от селскостопанската дейност. ЕИСК приветстват такъв подход, но прави следните препоръки:

- Комисията положи усилия системата да остане ясна: само с три мерки, които са лесни за проследяване чрез сателит. Но правилата за прилагане би трябвало да гарантират, че тези мерки не представляват допълнителна административна тежест за селскостопанските производители.
- За екологичните мерки е важно да са приложими от всички земеделски стопани навсякъде в ЕС по подобен начин, за да се гарантира широк екологичен ефект и да се избегнат изкривявания между земеделските стопани от различните региони. Може би ще е необходима обаче известна гъвкавост в прилагането на национално и регионално равнище. Агро-екологичните мерки, които са особено благоприятни за биологичното разнообразие (като например засадените с цветя ивици), съответстващи на компонента за екологизиране, следва по принцип да бъдат взети предвид в бъдеще да бъдат признати за „екологични приоритетни площи“. Произтичащите от това допълнителни разходи за земеделските стопани, които не са свързани с предоставянето на площи (например разходи за селена, работна сила и др.) би трябвало да се компенсират отделно по линия на първия стъп.
- Съществува загриженост за опасността от припокриване между екологичните мерки и агро-екологичните мерки по втори стъп (¹). Трябва да се направи ясно разграничаване между тях, за да се гарантира, че земеделските стопани, които вече са ангажирани в агро-екологичните програми, могат да продължат да получават ефективно полза от този инструмент на политиката, без да понесат загуби на доход. Селскостопанските производители, ангажирани с агро-екологични мерки, които се стремят към постигане на изисъваните цели по компонента за екологизиране, могат да се считат, че изпълняват компонента за екологизиране. Прилаганите досега агро-екологични мерки (II стъп) би трябвало да бъдат признати като нови задължения в областта на околната среда (I стъп), както се предвижда по принцип за биологичното земеделие.“

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 71

Гласове „против“: 90

Гласове „въздържал се“: 11

Параграф 4.3.7 се изменя, както следва:

„Екологичните мерки би трябвало да бъдат адаптирани и прилагани, както следва:

- Предложението да се използват 7 % от земите за „екологични приоритетни области“ не би било приемливо, ако това означава от производство да се извадят сериозни площи обработваеми земи. Това би било контрапродуктивно по отношение на нарастващото в световен план търсене на храни. Комисията трябва да представи

(¹) Становище на ЕИСК относно „Бъдещето на ОСП“ (ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 63, параграф 3.4.3).

колкото се може по-бързо проект на списък от елементи, които се считат за „екологични приоритетни области“. В този списък Комисията трябва ясно да посочи, че на първо място се обхващат елементи, които са важни за поддържане или подобряване на биологичното разнообразие, което ясно включва съществуващи дървета, тераси, крайречни зони, буферни ивици по протежение на водни обекти, площи с пчелна паша и т.н. Тези елементи би трябвало да се считат за райони, допустими за плащания, включително в държавите, където те са изключени от определението за обработваема земя в националното законодателство. Един подходящ списък бързо би изяснил неоснователността на често споделяните страхове, според които Комисията желаела цялостно да остави под угар 7% от земята. Накрая, би трябвало да стане възможно при основните постоянните култури на практика да се изчисляват като изчислява само 3,5%-ен дял „екологични приоритетни области“ с цел да се популяризира тяхната значима екологична стойност, свързана с околната среда.

- Комисията трябва ясно да заяви, че мерките за диверсификация на културите няма да наказват особено селскостопанските производители с малко обработваема земя, животновъдните стопанства без пасища и земеделските стопани, работещи при агро-климатични и почвени условия, при които не може да се произвежда друга култура. В такива случаи ЕИСК препоръчва известна гъвкавост в прилагането, което следва да бъде предложено от държавите членки и прието от Комисията.“

Резултат от гласуването

Гласове „за“:	64
Гласове „против“:	88
Гласове „въздържал се“:	14

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в общественния сектор“

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Докладчик: г-жа Isabel CAÑO AGUILAR

На 17 януари 2012 г. Европейският парламент, и на 18 януари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в общественния сектор“

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 133 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК приветства преразглеждането на Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 година относно повторната употреба на информацията в общественния сектор⁽¹⁾ (Директивата за ИОС), тъй като тя дава значително по-големи възможности за по-ефективно използване на публични данни и е едно от многото действия, предназначени да доведат до осъществяване на целите на стратегията „Европа 2020“.

1.2 Комитетът изтъква, че изменението на Директивата за ИОС е необходимо в резултат на цифровата революция, нарастващата информация, събирана от властите, и икономическата значимост на този въпрос, която се оценява в световен мащаб на 140 милиарда евро. Освен това следва да се отстранят констатираните пропуски в настоящата нормативна уредба и да се включат принципите, приети от ОИСР през 2008 г.

1.3 Новата нормативна уредба – включваща аспекти, предложени от ЕИСК в предходни негови становища – е част от пакет от мерки на Програмата в областта на цифровите технологии, която е една от основните стратегии на ЕС.

1.4 В новата нормативна уредба правото на достъп до обществена информация продължава да бъде в изключителните правомощия на държавите, но е включена фундаментална промяна по отношение на повторната употреба като задължение на държавите членки.

1.5 Комитетът счита, че повторната употреба на обществена информация трябва да се регламентира чрез регламент, за да се

постигне единство в нормативната уредба на държавите членки и да се преодолеят различията, констатирани при въвеждането на Директивата за ИОС в националните законодателства.

1.6 Реформата разширява приложното поле на повторната употреба, като включва музеи, библиотеки и архиви и освен това подобрява практическите разпоредби за улесняване на търсенето на данни.

1.7 Според ЕИСК реформата на Директивата за ИОС е оправдана и предвид големия и недостатъчно използван потенциал на обществената информация в три основни области, тъй като ще допринесе за:

— насърчаване на вътрешния пазар, укрепване на европейските предприятия и създаване на работни места;

— по-голяма съгласуваност с другите политики на Съюза;

— повишаване на прозрачността, ефективността и отговорността на публичните администрации.

1.8 С новите правила за таксуване се отхвърля възможността за задължително безвъзмездно предоставяне. Всяка държава членка решава дали да налага такса или не. Ако реши да налага такса, тя трябва да я ограничи до допълнителните разходи, въпреки че съществуват извънредни случаи, при които може да се прилага по-висока такса. Действащият в момента принцип на възстановяване на разходите се запазва. ЕИСК счита за положителна промяната в тази област.

(¹) ОВ L 345, 31.12.2003 г., стр. 90.

1.9 По отношение на независимия орган, който се създава за решаване на жалби срещу откази, ЕИСК счита, че не трябва непременно да се създава нова организация, а тази задача може да се възложи на вече съществуващ орган, при условие че се гарантира безпристрастността и независимостта на неговите решения.

1.10 В новата нормативна уредба се споменават икономическите или моралните права на служителите на органи от общественния сектор, за да се обхванат особени ситуации в определени държави членки на Съюза.

1.11 Комитетът отбелязва необходимостта от по-убедителна формулировка на предложението по отношение на защитата на личните данни, като задължително се изисква щателна оценка за всеки конкретен случай, за да може да бъде постигнато равновесие между правото на неприкосновеност на личния живот и правото на обществен достъп.

2. Контекст

2.1 Директива 2003/98/СЕ (Директива ИОС) е важна стъпка за насърчване на повторната употреба на огромния обем информация, която се съхранява в общественния сектор, поставяйки основите на европейска правна рамка за хармонизиране на основните условия и премахване на пречките, които биха могли да затруднят повторната употреба.

2.2 В член 13 на Директивата за ИОС на Европейската комисия се възлага задачата да извърши преразглеждане преди 1 юли 2008 г., което е адресирано по-специално *„към обхвата и ползата от настоящата директива, включително степента на увеличение на многократното използване на документите от общественния сектор, последициите от принципите, приложени при таксуването и многократното използване на официални текстове от законодателен и административен характер, както и по-нататъшните възможности за усъвършенстване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар и развитието на европейска индустрия на съдържанието“*. Това преразглеждане беше отразено в Съобщение СОМ(2009) 212, в което се посочва, че въпреки напредъка продължават да съществуват големи пречки, включително опити от страна на органите от общественния сектор да издействат максимално възстановяване на разходите, вместо да поставят на преден план ползите за икономиката като цяло; конкуренция между обществен и частния сектор; практически аспекти, затрудняващи повторната употреба, като липсата на информация относно наличната ИОС и нагласата на някои органи от общественния сектор, които не осъзнават в достатъчна степен нейния икономически потенциал.

2.3 Други мотиви за преразглеждането на директивата според Комисията са следните:

— неимоверното нарастване на обема на данните;

— продължаващата цифрова революция, която увеличава стойността на активите на общественния сектор в областта на информацията и съдържанието;

— нарастващата икономическа значимост на ИОС под формата на общи икономически ползи, преки и косвени, получени от прилагането и използването на ИОС в икономиката на ЕС-27, които се оценяват на 140 милиарда евро годишно ⁽²⁾;

— констатацията, че все още съществува голям потенциал за повторна употреба на ИОС. Макар че някои държави членки са постигнали голям напредък, все още остават много неща, които трябва да бъдат свършени, ако се отчете по-специално развитието на повторната употреба на ИОС в някои страни в международен контекст.

2.4 Най-важните аспекти, които се предлага да бъдат променени с разглеждания проект за директива, се отнасят до обхвата, общия принцип, приложим за повторната употреба, икономическите или морални права на служителите на обществени органи, принципите на таксуване и практическите разпоредби, улесняващи търсенето.

3. Общи бележки

3.1 ИОС и Програмата в областта на цифровите технологии

3.1.1 ЕИСК счита като цяло, че предложената реформа намира сполучливо разрешение на общопризнатите пропуски на Директивата за ИОС. Освен че дава отговор на искането на заинтересованите страни в ЕС, които излагат сериозни проблеми в действащото законодателство, изменението включва принципите на Препоръката на ОИСР от Сеул, приета на 17 и 18 юни 2008 г. ⁽³⁾, за подобряване и по-ефективна употреба на обществената информация.

3.1.2 ЕИСК изтъква и факта, че преразглеждането е част от пакет от мерки на Програмата за цифрови технологии, която включва три насоки за действие: адаптиране на правната рамка за повторна употреба на публични данни, мобилизиране на финансови инструменти и по-добра координация на държавите членки ⁽⁴⁾.

3.2 Правото на повторна употреба

3.2.1 Новата нормативна уредба въвежда съществено изменение чрез установяването на повторната употреба като право. В действащата понастоящем система всяка държава членка може по свое усмотрение да даде или да не даде разрешение за повторна употреба. Като се има предвид, че

⁽²⁾ Докладът „Vickery“ съдържа задълбочен анализ на тази тема. Вж. *Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments* („Преглед на неотдавнашни изследвания за повторната употреба на ИОС и съответно развитие на пазарите“) – окончателна версия – Graham Vickery, 2010 г. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Приета в Сеул на 17 и 18 юни 2008 г.

⁽⁴⁾ Съобщение от Комисията „Свободно достъпните данни: двигател за иновации, растеж и прозрачно управление“, СОМ(2011) 882 final, Брюксел, 12.12.2011 г.

връзката между правото на достъп и правото на повторна употреба е изрично упомената в някои национални законодателства, но не е достатъчно ясна в други, съществува правна несигурност.

3.2.2 Поради това ЕИСК специално изтъква и подкрепя предлаганата в тази област промяна, която се състои в следното:

- **правото на достъп** до обществена информация продължава да бъде сред изключителните компетентности на държавите членки и не влиза в обхвата на Директивата за ИОС ⁽⁵⁾;
- когато дадена информация е обществена и достъпна съгласно националното законодателство, **повторната употреба** на обществената информация за търговски или нетърговски цели се установява – с изрично посочени изключения – като **задължение** на държавите членки, докато новата формулировка на член 3 гласи, че те „гарантират, че ... документи[те] се предоставят за повторна употреба“. Това е важна стъпка напред към постигането на единна европейска рамка.

3.2.3 Правото на повторна употреба представлява напредък по отношение на позицията, изразена от ЕИСК в предходно негово становище ⁽⁶⁾ в смисъл, че задължението за повторна употреба на данните не е само „пасивно предоставяне на разположение, а задание за активно популяризиране“.

3.2.4 Като се имат предвид различията в резултат на въвеждането на Директивата за ИОС в националните законодателства, ЕИСК счита, че е необходима по-тясна хармонизация, която трябва да намери израз в предложение за регламент.

3.3 Разширяване на обхвата

3.3.1 Както ЕИСК вече предложи в своето становище относно Директивата за ИОС, новата нормативна уредба ще включва съществуващата документация в музеи, библиотеки и архиви. Това важи и за университетските библиотеки, с изключение на документите, защитени от права върху интелектуалната собственост (нова формулировка на член 1, параграф 2, буква д), което предполага включване на значително количество информация в обхвата на директивата, увеличавайки нейната ефективност.

3.4 Подобряване на разпоредбите за търсене

3.4.1 ЕИСК счита за подходящо предложеното регламентиране на практическите договорености с цел улесняване на търсенето на информация (член 9), тъй като то включва

метаданни и предоставяне на информация „в машинночитим формат“ и портални уебсайтове, които съдържат връзки към децентрализирани списъци с материали.

3.5 Необходимост от реформа поради потенциала на обществената информация

3.5.1 Документацията, която се съхранява в публични организации, намира приложение в много области, в това число тези, които са свързани със знания, социални условия, наука, икономика и култура. Те включват например географска, метеорологична и икономическа информация, информация за околната среда, пътното движение и транспорта, туризма, селското стопанство, правни и съдебни публикации, статистика, социални условия и др. ⁽⁷⁾ Като резултат използването им допринася за икономическия растеж, развитието на вътрешния пазар, укрепването на предприятията и създаването на работни места.

3.5.2 По-засиленото използване на обществената информация е в съответствие с други политики на Съюза като политиката в областта на конкуренцията, интегрираната морска политика, общата транспортна политика, необходимостта да се насърчава отвореният достъп до научна информация и политиката за цифровизацията и културното наследство.

3.5.3 Стимулирането на повторната употреба ще допринесе и за насърчаване на прозрачността и отговорността на публичните администрации.

4. Конкретни бележки

4.1 Таксуване ⁽⁸⁾

4.1.1 Аспектът, който буди най-големи противоречия в действащата нормативна уредба, е цената, която трябва да платят заинтересованите страни, за да получат достъп до информацията. Прекомерно високите такси и липсата на прозрачност в ценообразуването доведоха до жалби на ползвателите и представляват сериозна пречка за насърчаване на повторната употреба на обществена информация.

4.1.2 Предложението за реформа отхвърля възможността за задължително безвъзмездно предоставяне (нулеви разходи), предложено от някои заинтересовани страни. Вместо това се спира на нови принципи за таксуване, които са следните:

— Всяка държава членка решава дали да налага такса или не.

— Ако реши да налага такса, тя трябва да я ограничи до **допълнителните разходи**, възникнали във връзка с размножаването и разпространението на документите.

⁽⁵⁾ Член 1, параграф 3.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК „Използване на документи на обществения сектор с търговска цел“, ОВ С 85, 8.4.2003 г., стр. 25.

⁽⁷⁾ В доклада Vickery са набелязани 13 области, които на свой ред съдържат множество теми.

⁽⁸⁾ Вж. Deloitte Pricing of PSI Study („Проучване на Делойт относно ценообразуването на ИОС“), Люксембург 2011 г. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

— Принципът за допълнителните разходи може да не се прилага, като се налагат по-високи такси в изключителни случаи, предвидени в новия член 6, параграф 2: по-специално органите от общественения сектор, които покриват значителна част от оперативните си разходи, като се възползват от правата си върху интелектуална собственост. Това изключение е предмет на стриктни изисквания: таксите трябва да се определят „в съответствие с обективни, прозрачни и проверими критерии, стига това да е в интерес на обществото и да бъде одобрено от независимия орган“, както е предвидено в реформата на директивата.

— Могат да се определят такси, по-високи от допълнителните разходи и от „библиотеки (включително университетски библиотеки), музеи и архиви“.

— Тежестта на доказване, че таксите съответстват на изискванията на директивата, се пада на органа от обществения сектор, който предоставя информацията на потребителя.

4.1.3 По този начин се въвеждат като общ принцип **допълнителните разходи**, но се запазва режимът на **възстановяване на разходите** в настоящия член 6, въпреки че се оценява като „неподходящ да стимулира дейностите, основани на повторната употреба на данни от обществения сектор“. (3. Правни елементи на предложението. 3.2. Субсидиарност и пропорционалност, параграф 5).

4.1.4 ЕИСК, който приветства тази промяна, счита за необходимо да се изясни формулировката на предложеното изменение на принципите на таксуване в член 6, като се посочи изрично, че принципът на възстановяване на разходите се прилага като изключение.

4.1.5 Според ЕИСК би могъл да се въведе принципът на всеобщо безвъзмездно предоставяне поне в определени случаи за повторна употреба без търговска цел.

4.2 Независим орган

4.2.1 В случай на отказ на искане за повторна употреба новата нормативна уредба гласи, че средствата за правна защита следва да включват „възможността за преразглеждане от независим орган, на който са предоставени специфични регулаторни правомощия по отношение на повторната употреба на информация от обществения сектор и чиито решения са задължителни за съответния орган от обществения сектор“ (добавено в член 4, параграф 4).

4.2.2 В предложението не са определени характеристиките и съставът на този „независим орган“ и тези аспекти съвсем уместно са оставени за решение на всяка държава членка. ЕИСК счита, че не трябва непременно да се създава нова организация, а тази задача може да се възложи на вече съществуващ орган, при условие че се гарантира безпристрастност и независимост на

неговите решения. Като се има предвид обаче опитът с влизането в сила на Директивата за ИОС, при което в някои случаи се стигна до ограничително тълкуване на режима на достъп и разпространение на публична информация, в новия параграф би било уместно да се добави след „информация от обществения сектор“: „... по-специално във връзка с обхвата на общия принцип на чл. 3, и чиито решения...“.

4.2.3 Във всички случаи ЕИСК подчертава, че трябва да се вземе предвид позицията на Съда на ЕС във връзка с идеята за независимост, която изключва не само каквото и да било влияние, което могат да оказат органите, подлежащи на контрол, но и всяко външно разпореждане или влияние, пряко или косвено, което би могло да застраши изпълнението на задачата, възложена на такива независими органи⁽⁹⁾.

4.3 Интелектуална собственост и икономически или морални права на служителите

4.3.1 В съответствие с националните и международните разпоредби, регламентиращи интелектуалната собственост, предложението за преразглеждане запазва „икономическите и морални права, от които служителите на органи от обществения сектор могат да се ползват съгласно националните правила“ (добавен параграф към член 1, параграф 5). Това е аспект, който не е разгледан в Директивата за ИОС и включването му отговаря на специфични ситуации, които се наблюдават в някои държави членки във връзка с правото на собственост върху данните, които се съхраняват от обществения сектор.

4.3.2 Поради сложността на въпросите, свързани с интелектуалната собственост и принципите на субсидиарност и минимална намеса, е по-добре решаването на възникналите конфликти да бъде оставено на правните и съдебните системи на всяка страна, както съвсем уместно се предлага в текста, който е предмет на настоящото становище.

4.4 Защита на личните данни

4.4.1 Директивата за ИОС включва обработката на лични данни (член 1, параграф 4), като посочва, че „остава непроменени и по никакъв начин не засяга нивото на защита на физическите лица що се отнася до обработката на лични данни съгласно разпоредбите на Общността и на националното законодателство, нито, в частност, променя задълженията и правата, установени в Директива 95/46/ЕО“⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Решение от 9 март 2010 г. (С-518/07).

⁽¹⁰⁾ Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни. ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

4.4.2 Това е правилна разпоредба, но важноста на въпроса и постоянните технологични иновации налагат да ѝ бъде отредено по-голямо внимание предвид факта, че тя повдига редица въпроси като законност на публичното разпространение, специална защита на чувствителните данни, прехвърляне на трети страни и принципа за целта. ЕИСК счита, че както посочва Работната група за защита на лицата при обработването на лични данни, в текста би трябвало да фигурира изискването обществените органи да извършват *„щателна оценка за всеки конкретен случай, за да може да бъде постигнато равновесие между правото на неприкосновеност на личния живот и правото на обществен достъп“* ⁽¹⁾.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Глобалният подход към миграцията и мобилността“

COM(2011) 743 final

(2012/С 191/23)

Докладчик: г-н **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Съдокладчик: г-жа **Brenda KING**

На 18 ноември 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 от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Глобалният подход към миграцията и мобилността“

COM(2011) 743 final.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 125 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК подкрепя глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ), който създава тесни връзки между политиката в областта на убежището и имиграцията и външната политика на ЕС.

1.2 ЕИСК би искал външната политика на ЕС да се ангажира решително с насърчаване на световно управление на международните миграции в рамките на ООН, въз основа на приложими международни правни инструменти като Всеобщата декларация за правата на човека, Международната конвенция на ООН за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства (която Комитетът предложи ⁽¹⁾ на ЕС да ратифицира), Международния пакт за граждански и политически права, Международния пакт за икономически, социални и културни права, както и конвенциите на МОТ.

1.3 ЕИСК настоятелно приканва Европейската комисия да изготви доклад за състоянието на разискванията в ЕС по отношение на Конвенцията на ООН. Комисията трябва да подготви условията за нейната ратификация, а ЕИСК може да съдейства, като изготви ново становище по собствена инициатива.

1.4 Комитетът предлага ЕС да играе много активна роля в развитието на Диалога на високо равнище на ООН по въпросите на международната миграция и развитието.

1.5 Основната цел на диалозите на ЕС по въпросите на миграцията и мобилността с трети страни трябва да бъде улесняване на законната и организираната миграция, гарантиране на международното право на убежище, намаляване на незаконната имиграция и борба срещу престъпните мрежи за трафик на хора.

1.6 Партньорствата за мобилност (ПМ), които представляват съвместни политически декларации, трябва да прераснат в международни спогодби. ЕИСК счита, че ЕС може да внесе голяма добавена стойност в преговорите с трети страни.

1.7 Комитетът изтъква колко е важно да се даде тласък на диалога с регионалните институции, като се разшири съдържанието на действащите споразумения, така че да обхваща и мобилността и миграциите.

1.8 Комитетът счита, че ПМ трябва да включват четирите стълба на глобалния подход: улесняване и организиране на законната миграция и мобилност; предотвратяване и намаляване на незаконната миграция и трафика на хора; насърчаване на международната закрила и усъвършенстване на външното измерение на политиката в областта на убежището; и оптимизиране на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието.

1.9 Най-важното предизвикателство касае споразуменията за трудова миграция, в които трябва да участват социалните партньори както от европейските, така и от трети страни. Комитетът подкрепя „принципите и насоките с незадължителен характер за подход спрямо трудовите миграции“ на МОТ ⁽²⁾ и предлага да бъдат взети предвид в ПМ.

⁽¹⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК от 30 юни 2004 г. относно „Международната конвенция за работниците-мигранти“ (докладчик: г-н Pariza Castaños), ОВ С 302 от 7.12.2004 г.

⁽²⁾ МОТ. Многостранна рамка за трудова миграция. 2007 г.

1.10 Комитетът предлага в ПМ да се включат аспектите, свързани с пола, тъй като понякога положението на жените мигранти е по-уязвимо и в много случаи те стават жертви на злоупотреба, дискриминация и крайна експлоатация. Жените мигранти имат и много важна роля в икономическото и социалното развитие на страните на произход⁽³⁾.

1.11 За да се избегне възможността миграцията да има отрицателни последици за икономическото и социалното развитие на страните на произход, Европейският съюз следва да обърне специално внимание на отрицателните въздействия от изтичането на мозъци и да установи механизми за компенсация.

1.12 ЕС трябва да подкрепя организациите на диаспората и ЕИСК предлага да се създаде Служба за подкрепа на организациите на диаспората.

1.13 Контролът на границите и предотвратяването на незаконната миграция трябва да се осъществяват в съответствие със защитата на правата на човека. Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (FRONTEX) трябва да разполага с повече ресурси, а дейностите ѝ да подлежат на оценка от Агенцията на ЕС за основните права (FRA) и да бъдат обект на демократичния контрол на Европейския парламент.

1.14 ЕС трябва да поддържа политика, отворена за приемане на имигранти, със средносрочен подход и с хоризонт отвъд настоящата икономическа криза, като се отчита демографската ситуация. Процедурите за трудова миграция трябва да бъдат законни и прозрачни и трябва да се улесни сътрудничеството между социалните партньори в ЕС и в страните на произход.

1.15 ЕИСК счита, че европейското и националните законодателства в областта на имиграцията трябва да гарантират принципа на равнопоставеност в трудовите и социалните права. Системите за циркулярна миграция не могат да се използват по дискриминационен начин с цел да се ограничи равнопоставеността.

1.16 В ПМ следва да се посочи, че в процедурите за връщане се използва предимно доброволното връщане в съчетание със системи за подкрепа⁽⁴⁾. Когато по изключение се прилагат процедури за принудително връщане, трябва да се зачитат изцяло правата на човека, като се вземат предвид препоръките на Съвета на Европа⁽⁵⁾.

1.17 ЕИСК би искал ЕС да разполага с Обща система в областта на убежището, която включва високо ниво на законодателна хармонизация. Той подкрепя и идеята за сътрудничество на ЕС с трети страни с цел те да подобрят своите системи за убежище и спазването на международните стандарти. Споразуменията между ЕС и трети страни трябва да включват процедури, които гарантират ефективно право на международна закрила на лицата, които я поискат.

⁽³⁾ Проучвателно становище на ЕИСК „Здраве и миграция“ ОВ С 256/22, 27.10.2007 г.

⁽⁴⁾ В сътрудничество с Международната организация по миграция.

⁽⁵⁾ „Двадесет насоки относно принудителното връщане“, СМ(2005)40.

1.18 Третите страни, с които се сключват ПМ, трябва да са подписали Женевската конвенция за търсещите убежище лица, да имат подходящи структури за убежища и да бъдат безопасни страни що се отнася до спазването на правата на човека. Те трябва също така да са ратифицирали Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и нейните протоколи за трафика на хора и трафика на мигранти⁽⁶⁾.

1.19 ЕС трябва да укрепи политиките за интеграция, както и борбата срещу расизма, ксенофобията и дискриминацията спрямо имигрантите и малцинствата. Комитетът предлага институциите на ЕС да бъдат много активни в борбата срещу ксенофобията, расизма и дискриминацията, особено когато такова поведение се подкрепя от лица в изпълнителната и законодателната власт на държавите членки⁽⁷⁾.

1.20 ЕИСК, в сътрудничество с Европейската комисия, ще продължи да насърчава дейностите на Европейския форум за интеграция, и счита, че през следващите няколко години интеграцията ще бъде стратегическо предизвикателство в интерес на Европа, на лицата от имигрантски произход и на всички граждани.

2. Общи бележки

2.1 Съобщението представлява нова инициатива на Европейската комисия, която цели политиката за миграция да следва по-глобален и по-последователен подход спрямо останалите политики на ЕС, по-специално външната политика.

2.2 ЕИСК оценява положително този подход, който взема под внимание предложенията, изготвени от Комитета през последните години. Има множество становища, които са пряко свързани с това Съобщение⁽⁸⁾.

2.3 Комитетът предложи ЕС да приеме обща политика в областта на убежището с хармонизирано законодателство и обща имиграционна политика със законодателство, което дава

⁽⁶⁾ Протоколите от Палермо от 2000 г.

⁽⁷⁾ Въз основа на Европейската конвенция за защита на правата на човека и Хартата на основните права.

⁽⁸⁾ ОВ С 248 от 25.8.2011 г., стр. 135-137, 15 юни 2011 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Съобщение относно миграцията“ COM(2011) 248 final. Главен докладчик: Luis Miguel Pariza Castañõs.

ОВ С 120 от 16.5.2008 г., стр. 82-88, 12 декември 2007 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (становище по собствена инициатива). Докладчик: Sukhdev Sharma. ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 6-13, 15 септември 2010 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на законната имиграция в контекста на демографското предизвикателство“ (проучвателно становище), Докладчик: Luis Miguel Pariza Castañõs.

ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 91-102, 25 октомври 2007 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ (становище по собствена инициатива). Докладчик: Luis Miguel Pariza Castañõs.

ОВ С 128 от 18.5.2010 г., стр. 29-35, 4 ноември 2009 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зачитане на основните права в европейските политики и законодателство в областта на имиграцията“ (становище по собствена инициатива). Докладчик: Luis Miguel Pariza Castañõs.

възможност за законна имиграция чрез общи и прозрачни процедури, като се отчитат интересите на Европа и на страните на произход и се зачитат основните права.

2.4 От 2006 г. насам се утвърждава нов международен подход в управлението на миграционните движения и по-специално чрез провеждането на Диалог на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието⁽⁹⁾. ЕИСК участва в междуправителствените конференции на Световния форум за миграция и развитие, в които участват и различни организации на гражданското общество⁽¹⁰⁾. Комитетът предлага ЕС да играе много активна роля в провеждането на Диалога на високо равнище на ООН.

2.5 Изненадващо е, че държавите членки на ЕС все още не са ратифицирали Международната конвенция за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства, приета от Общото събрание на ООН с резолюция 45/158 от 18 декември 1990 г., която е в сила от 1 юли 2003 г. ЕИСК вече предложи в свое становище⁽¹¹⁾ по собствена инициатива ЕС и неговите държави членки да ратифицират конвенцията. Комитетът настоятелно приканва Комисията да изготви доклад за състоянието на разискванията и за позициите на държавите членки, за да се подготвят условията за нейното ратифициране.

2.6 ЕИСК отправя предложение към Комисията, Парламента и Съвета на ЕС да прокарат в областта на външната политика международна нормативна рамка за миграцията на основата на действащото законодателство, по-специално Всеобщата декларация за правата на човека, Международната конвенция на ООН за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства, Международния пакт за граждански и политически права и Международния пакт за икономически, социални и културни права. Тази международна нормативна рамка следва да включва още:

- Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените;
- Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация;
- Конвенцията за правата на детето;
- Конвенциите на МОТ за работниците мигранти (С 97 и С 143);
- Конвенция С 100 за равенството в заплащането на мъжете и жените;
- Конвенция С 189 за защита правата на надомните работници;

— Декларацията на МОТ за основните принципи и права в областта на труда;

— Многостранната рамка на МОТ в областта на трудовата миграция;

— Декларацията от Дърбан и Програмата за действие на Световната конференция на ООН против расизма от 2001 г.

2.7 През последните години общата политика в областта на убежището и имиграцията на Европейския съюз отбелязва развитие, но законодателните и политическите инструменти продължават да бъдат недостатъчни. Държавите членки имат свои собствени политики, които често са в противоречие с общностните подходи и спогодби. ЕИСК отправя призив към всички държави членки да се ангажират с общата политика, както е определена в Договора и в Програмата от Стокхолм.

2.8 Необходим е средносрочен подход, тъй като въпреки настоящата икономическа криза и повишаването на безработицата, ЕС трябва да има по-отворена политика за прием на нови работници имигранти, както ЕИСК констатира в своето проучвателно становище⁽¹²⁾ „Ролята на законната имиграция в контекста на демографското предизвикателство“, изготвено по искане на белгийското председателство на ЕС. В съобщението Европейската комисия също посочва, че ще е необходимо включването на нови имигранти, като се имат предвид демографската ситуация и пазарите на труда.

2.9 ЕИСК счита, че ЕС не може да се справи с този нов етап чрез рестриктивни и непоследователни миграционни политики, подобни на следваните от държавите членки в миналото. Европейската имиграционна политика трябва да преодолее старите ограничения и да бъде приведена в съответствие с настоящите потребности.

2.10 В Съобщението на Европейската комисия се предлага Глобален подход към миграцията и мобилността (ГПММ), който да бъде съобразен с по-широка и последователна политика, която трябва да се развива в сътрудничество с държавите на произход на имигрантите, както и с държавите на транзитно преминаване.

2.11 Основната ос и добавената стойност на това съобщение са ПМ между Европейския съюз и трети страни или групи страни в някои региони, като Южното Средиземноморие, Източна Европа, страните от АКТЬ, Латинска Америка и други, с които ЕС има съседски и партньорски отношения.

2.12 В друго свое становище⁽¹³⁾ Комитетът вече отправя някои предложения, които трябва да се вземат под внимание в ПМ, в области като гъвкавост по отношение на визите, по-отворено към прием законодателство, признаване на професионалните квалификации, избягване на изтичането на мозъци и правата в областта на социалното осигуряване.

⁽⁹⁾ 14 и 15 септември 2006 г.

⁽¹⁰⁾ Конференции в Брюксел, Манила и Атина.

⁽¹¹⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК от 30 юни 2004 г. относно „Международната конвенция за работниците-мигранти“ (докладчик: г-н Pariza Castañón), ОВ С 302 от 7.12.2004 г.

⁽¹²⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 6–13.

⁽¹³⁾ ОВ С 120, 16.5.2008 г., стр. 82-88.

2.13 ЕИСК подкрепя този глобален подход, тъй като счита за необходимо да се създаде по-силна връзка между вътрешното и външното измерение на миграционната политика и политиката за мобилност. Освен това сред оперативните приоритети на глобалния подход е и последователността на политиките в областта на имиграцията и убежището на ЕС и политиките за сътрудничество за развитие.

2.14 Миграция и мобилност са две различни концепции. По отношение на пресичането на външните граници на Европейския съюз мобилността на гражданите на трети страни не е непременно трудова миграция. Повечето от хората, които прекосяват тези граници, го правят като посетители, туристи или с търговска цел, тоест за краткосрочен престой, който не включва план за миграция. Миграцията по икономически причини предполага достъп до трудовия пазар.

2.15 Комитетът е съгласен с идеята да се засили диалогът по визовите въпроси в рамките на ГПММ. Диалогът по визови въпроси, който ЕС води с трети страни, както и общата визова политика на ЕС се отнасят за краткосрочния престой и за миграциите.

2.16 До този момент беше по-лесно да се постигнат споразумения за краткосрочните визи, но има трудности при визите, включващи миграция (за местопребиваване и работа), като правомощията за това продължават да бъдат в ръцете на държавите членки. Неотдавна беше постигнато споразумение в Съвета и Парламента за директива за „единно разрешително“, която ще доведе до известна законодателна хармонизация на процедурите за прием. Въвежда се законодателство и за някои специални категории мигранти (временни мигранти, командировани служители).

2.17 Ако се запази предходната ситуация, ще бъде трудно да се постигне напредък по глобалния подход. Има риск ПМ да служат единствено за подобряване на управлението на краткосрочните престои, но да имат много слабо въздействие за подобряване на процедурите за трудова миграция.

2.18 Двустранните споразумения с трети страни по миграционни въпроси (които включват прием на работници, предотвратяване на незаконната имиграция, обратно приемане и т.н.) са споразумения, подписани между правителствата на държавите членки и страните на произход. ЕС също даде старт на някои пилотни проекти. ЕИСК се надява, че развитието на глобалния подход включва напредък към двустранни рамки между ЕС и трети страни.

2.19 ЕИСК счита, че регионалното измерение е от първостепенно значение, поради което предлага в ГПММ да участват и съществуващите регионални институции, особено тези, с които ЕС има споразумения за партньорство и сътрудничество. Някои от регионалните институции на Южна Америка, Азия и Африка подготвят споразумения помежду си за свободно движение, имиграция и мобилност, които могат да улеснят и управлението на миграциите в Европа.

2.20 Комитетът подкрепя Комисията по отношение на географските приоритети и идеята регионалните диалози да се основават на политиката за съседство в ЕС, по-специално Партньорството с Южното Средиземноморие и Източното партньорство. Освен това трябва да се изведе като приоритет партньорството между ЕС и Африка и с деветнайсетте страни от Процеса от Прага. Приоритет са и отношенията с 27-те страни от Процеса от Рабат, както и в Африканския рог.

2.21 ЕИСК предлага да се засили диалогът със страните от АКТБ в областта на миграцията и мобилността и да се сложи началото на диалог със страните от Централна и Южна Америка.

Трябва да се засилят и двустранните диалози със страните кандидатки Турция и държавите от Балканите, както и с Русия, Индия и Китай.

Диалогът със Съединените щати, Канада и Австралия има специални характеристики.

2.22 Четирите стълба, на които се основава Глобалният подход според предложението на Комисията, са следните:

- организиране и улесняване на законната миграция и мобилност;
- предотвратяване и намаляване на незаконната миграция и трафика на хора;
- насърчаване на международната закрила и усъвършенстване на външното измерение на политиката в областта на убежището;
- оптимизиране на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието.

2.23 ЕИСК споделя мнението, че това са стълбовете, въз основа на които трябва да се развива глобален подход, който да бъде съгласуван с другите политики: защитата на правата на човека, политиката в областта на убежището, за сътрудничество за развитие, за борба с трафика на хора и др.

3. Организиране и улесняване на законната миграция и мобилност

3.1 Основната цел на ПМ с трети страни трябва да бъде улесняване на законната и организираната миграция. Предлаганата от ЕС имиграция трябва да бъде надеждна, а процедурите – прозрачни, така че в страните на произход да се налага мнението, че законната миграция е възможна и законните процедури трябва да се отхвърлят.

3.2 Пред диалозите с трети страни в момента има много ограничения, тъй като правомощията за прием на нови имигранти са в ресора на държавите членки. Комитетът предлага държавите членки и Съветът да възложат на Европейската комисия по-големи правомощия в тази област, тъй като ЕС носи голяма добавена стойност.

3.3 Приемът на работници от трети страни в момента е много ограничен от националните законодателства. Европейското законодателство се изготвя с много трудности на политическо ниво, приетите директиви трябва да бъдат въведени в националните законодателства, а други все още са в процес на преговори между Съвета и Парламента.

3.4 В друго свое становище⁽¹⁴⁾ ЕИСК заключи, че като се имат предвид някои различия на национално равнище, ЕС трябва да разполага с отворено законодателство, което дава възможност за трудова миграция по законови и прозрачни канали, както за висококвалифицираните работници, така и за не толкова квалифицираните дейности. Много имигранти ще имат разрешителни за дългосрочен престой, а други ще са временни. ПМ трябва да отчитат тази ситуация.

3.5 Трябва да се въведат системи за „подкрепа“ на имигрантите от момента, в който излязат от страната си на произход, до момента, в който се интегрират на работното място и в обществото в страната по местоназначение. Системите за подпомагане ще бъдат прилагани както от обществени органи, така и от синдикати, работодателски организации, диаспорите и други организации на гражданското общество и ще включват информация и съвети по време на целия миграционен процес, както и преподаване на езика, запознаване с трудовите и социални условия, законите и обичаите.

3.6 ЕИСК изтъква още веднъж отправеното в други становища предложение за подобряване на системите за признаване на квалификациите на работниците имигранти, за валидиране на дипломите и уменията, които трябва да бъдат включени в ПМ.

3.7 Както предложи Комитетът в предходни становища, трябва ефективно да се гарантира преносимост на социалноосигурителните права на имигрантите в ЕС и страните на произход, поради което в ПМ трябва да бъде включена темата за социалното осигуряване. Макар че европейските законодателства в областта на имиграцията ограничават социалноосигурителните права, много от проблемите могат да бъдат разрешени посредством тези споразумения. Това е още един мотив за превръщането на ПМ в правно обвързващи инструменти.

3.8 ЕИСК изтъква важността на политиките за интеграция. Комитетът е силно ангажиран със стремежа към интеграция и с ролята на организациите на гражданското общество. Европейският форум за интеграция, който се свиква на всеки шест месеца в ЕИСК, е много важен инструмент за институциите на ЕС. Фондът за интеграция е основен финансов инструмент, който трябва да бъде разширен.

3.9 Политиките за интеграция оказват въздействие както върху имигрантите, така и върху приемащите общества,

насърчават равнопоставеността по отношение на правата и задълженията, стимулират диалога между културите, етносите и религиите и са свързани със защитата на основните права и борбата с расизма, ксенофобията и дискриминацията. Комитетът подчертава, че европейското законодателство в областта на имиграцията трябва да гарантира равнопоставеност в трудовата и социалната сфера за работниците имигранти⁽¹⁵⁾.

3.10 В становищата си ЕИСК предложи европейското законодателство да включва трудовите и социалните права на работниците имигранти, за да се гарантират достойни условия на труд и да се избегне трудовата експлоатация.

3.11 Условието са особено трудни за имигрантите без документи. Инспекцията по труда, в сътрудничество със социалните партньори, трябва да следи за прилагането на трудовите стандарти. ЕИСК изтъква доклада, изготвен от Агенцията във Виена (FRA), относно положението на незаконно пребиваващите работници имигранти в ЕС⁽¹⁶⁾.

3.12 Комитетът предложи да се измени Директивата относно събирането на семейството, в която има пропуски. Комисията публикува Зелена книга, по която Комитетът изготви становище⁽¹⁷⁾.

3.13 През последните години се проведеха прояви, направиха се декларации и се взеха политически решения, които Комитетът наблюдава с голяма загриженост, тъй като в Европа отново се разпространява една стара и позната на европейците болест – ксенофобията и национализмът, при който останалите биват изолирани. Малцинствата и имигрантите имат лоша репутация и са жертва на обиди и агресивни дискриминационни политики.

3.14 От години ксенофобията и популизъмът се подклаждат единствено от екстремистки и миноритарни политически партии. Но днес тези политики са част от дневния ред и програмите на някои правителства, които използват политиките срещу имигрантите и малцинствата като предизборни оръжия. ЕИСК предлага институциите на ЕС да не допуснат европейският дневен ред да бъде заразен от ксенофобия и популизъм.

4. Предотвратяване и намаляване на незаконната миграция и трафика на хора

4.1 ЕИСК изразява съгласие с Комисията за важността на предотвратяването на незаконната имиграция.

⁽¹⁵⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската година на межкултурния диалог“, ОВ С 185/09, 8.8.2006 г.

⁽¹⁶⁾ Доклад на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) „Незаконно пребиваващите имигранти, работещи като обслужващ персонал в домакинствата: предизвикателства в сферата на основните права за Европейския съюз и неговите държави членки“ (юли 2011 г.): www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ „Зелена книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86/ЕО)“ и становище на ЕИСК относно „Зелена книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86/ЕО)“ – все още непубликувано в ОВ.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 6–13.

4.2 Нужно е да се противодейства на незаконната заетост, а в националните законодателства да се прилага ефективно Директивата за санкции срещу работодатели, които експлоатират незаконно пребиваващи имигранти⁽¹⁸⁾. Незаконно пребиваващите имигранти са силно уязвими от трудова експлоатация и трябва да се разглеждат като жертви. Социалните партньори трябва да си сътрудничат, за да намалят незаконната заетост и трудовата експлоатация, в сътрудничество с инспекциите по труда.

4.3 Комитетът показва⁽¹⁹⁾, че ЕС се нуждае от надеждна, ефективна и легитимна политика за външните граници, която да подлежи на засилени демократични проверки и независими оценки. Държавите членки трябва да дадат повече оперативни правомощия и независимост на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (Frontex) по отношение на нейните дейности и ресурси (техническо оборудване).

4.4 Осъществяването на съвместни операции, координирани от Агенцията (и евентуалното им отражение върху основните права и административните гаранции, предвидени в Кодекса на границите) трябва обаче да бъдат обект на демократичен контрол от страна на Европейския парламент и Агенцията на ЕС за основните права (FRA). Това трябва да върви успоредно с постоянна оценка, по-конкретно на дейностите и споразуменията на Frontex с трети страни, ефикасността на съвместните операции и качеството на анализите на риска.

4.5 ЕИСК счита за изключително важно Frontex да изпълнява задълженията си във връзка с достъпа до международна закрила на търсещите убежище лица и с принципа на неотблъскване.

4.6 В съобщението си Комисията посочва, че „Без добре функциониращ граничен контрол, [и] по-ниски равнища на незаконната миграция [...] ЕС няма да бъде в състояние да предлага повече възможности за законна миграция и мобилност“⁽²⁰⁾. Но ЕИСК посочва, че тези ситуации са тясно свързани.

4.7 ЕИСК вече посочи в редица становища⁽²¹⁾, че съществува ясна връзка между законната и незаконната имиграция, тъй като при липса на подходящи, прозрачни и гъвкави канали за законна имиграция, незаконната имиграция нараства.

4.8 Макар че по-голямата част от хората, които са незаконно пребиваващи в Европа, влизат законно, други са жертви на престъпни мрежи. ЕС трябва да включи в ПМ борбата срещу престъпните мрежи за незаконен трафик на хора. Защитата на жертвите трябва да бъде гарантирана.

4.9 В Диалозите трябва да се включат и процедурите за връщане и обратно приемане, които следва винаги да се основават на зачитане на правата на човека. Комитетът желае Агенцията за основните права (FRA) да изготви етичен кодекс за поведение по отношение на принудителните връщания въз основа на 20-те принципа за принудително връщане, изготвени от Комитета на министрите на Съвета на Европа⁽²²⁾.

4.10 Що се отнася до задържането на незаконно пребиваващи имигранти, Комитетът споделя виждането на Комисията, че е необходимо „да се предприемат мерки за осигуряване на достойни условия на живот на мигрантите в приемните центрове и за избягване на произволно или безсрочно задържане“⁽²³⁾. ЕИСК счита, че незаконно пребиваващите лица не са престъпници и изразява съжаление, че при някои национални действия се използва неправомерно Директивата за връщането, която според Комитета трябва да бъде изменена, за да осигури добра защита на основните права.

4.11 ЕИСК отхвърля по-специално идеята непълнолетните да могат да бъдат настанявани в същите центрове за задържане, в които са и възрастните, тъй като непълнолетните трябва да живеят в отворена социална среда и, по възможност, със семействата си.

4.12 Борбата с трафика на хора трябва да се ползва с приоритет и да бъде включена във всички Диалози. Трябва да се изисква, преди да подпишат ПМ с ЕС, тези страни да са ратифицирали и да прилагат в своето законодателство Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и нейните протоколи за трафика на хора и трафика на мигранти.

4.13 ЕИСК настоява властите да засилят борбата срещу престъпните организации, които извличат облаги от трафика на хора и незаконния трафик на имигранти. Лицата, които попадат в тези мрежи, трябва да се разглеждат като жертви, нуждаещи се от защита.

5. Стимулиране на международната закрила и засилване на външното измерение на политиката в областта на убежището

5.1 Търсещите убежище лица често не успяват да внесат молбата си на европейска територия, тъй като контролните пунктове, изградени за борба с незаконната миграция, не им позволяват да влязат в Европа. Получава се явно противоречие между приетите мерки за борба с незаконната имиграция и правото на убежище.

5.2 Трябва да се гарантира принципът на неотблъскване на границата, както и че всички лица, които се нуждаят от международна закрила, ще могат да внесат молба в ЕС и тя ще бъде разгледана от компетентните национални органи.

⁽¹⁸⁾ Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, ОВ L 168/24, 30.6.2009 г.

⁽¹⁹⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 135-137.

⁽²⁰⁾ Стр. 6 от Съобщение COM(2011) 743 final във версията на български език.

⁽²¹⁾ ОВ С 157, 28.06.2005 г., стр. 86-91.

⁽²²⁾ „Двадесет насоки относно принудителното връщане“, CM(2005)40.

⁽²³⁾ Страница 17 от Съобщение COM(2011) 743 final.

5.3 Комитетът подкрепя усилията на Комисията за подобряване на европейското законодателство в областта на убежището⁽²⁴⁾, което трябва да постигне висока степен на законодателна хармонизация, с единен статут и прозрачни и ефективни процедури. Лицата, които се намират в ЕС и се ползват от закрила или търсят убежище, трябва да могат да се интегрират в пазара на труда при равнопоставени условия.

5.4 ЕИСК подкрепя и сътрудничеството с трети страни с цел да укрепят своите системи за убежище и спазването на международните стандарти.

5.5 От друга страна, третите страни, с които се сключват ПМ, трябва да са подписали Женевската конвенция за търсещите убежище лица, да разполагат със структури за убежища и да бъдат безопасни страни по отношение на правата на човека. ЕС трябва да си сътрудничи с тях с оглед подобряването на системите им за убежище.

5.6 ЕИСК подкрепя развитието на регионални програми за закрила и счита, че подобряването на структурите за убежище на трети страни не бива да възпрепятства онези търсещи убежище лица, които трябва да внесат молбата си в европейска страна, да го направят.

5.7 Сключването на партньорства за мобилност не означава, че страните партньори трябва да поемат всички разходи по процедурите за убежище на лицата, които преминават транзитно през тяхната територия. ЕС трябва да сътрудничи чрез фондовете за убежище.

5.8 ЕС трябва да продължава да предлага прием и убежище, да засили солидарността между държавите членки и да ускори програмите за презаселване.

6. Оптимизиране на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието

6.1 ЕС трябва да си сътрудничи, за да могат страните на произход на мигрантите да разполагат с възможности за достоен труд на всички лица и по този начин да се улеснява доброволната миграция, тъй като в момента миграцията за повечето хора не е доброволен избор. Комитетът подкрепя работата на МОТ за насърчване на достойния труд.

6.2 ЕИСК приветства факта, че Комисията е установила ясна връзка между политиката за прием на висококвалифицирани кадри и политиката за сътрудничество за развитие, с която се стреми, наред с други цели, да предотврати изтичането на мозъци и загубата на човешки капитал в страните на произход.

⁽²⁴⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за бъдещата обща европейска система за убежище“, ОВ С 204/17, 9.8.2008 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Добавената стойност на обща европейска система за убежище както за лицата, търсещи убежище, така и за държавите-членки на Европейския съюз“, ОВ С 44, 11.2.2011 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (преработен текст)“, ОВ С 24, 28.1.2012 г.

6.3 Комитетът обаче настоява да бъдат поети по-големи ангажименти. Комисията посочва необходимостта от полагане на „усилия за ограничаване на „изтичането на мозъци“, но в политиката за прием на работници иска да бъдат положени „специални усилия за привличане на висококвалифицирани мигранти в световната надпревара за таланти“. Тези две цели често влизат в противоречие. Но в Съобщението не се определят ограничения за привличането на „таланти“, за да се постигне целта за ограничаване на изтичането на мозъци. Има само едно позоваване на тази дилема, когато се споменава персоналът в системата на здравеопазването: засвидетелстване по подкрепа за Кодекса за добри практики на СЗО и се отправя призив за циркулярна миграция на здравни работници.

6.4 Но изтичането на мозъци не засяга единствено сектора здравеопазване и поради това е необходим по-обстоятелствен Кодекс за добри практики, който ограничава привличането на висококвалифицирани работници в някои страни и професии. ЕИСК предлага в ПМ да се ограничи изтичането на мозъци; по този начин миграционните процеси ще бъдат положителни и за двете страни.

6.5 ЕС трябва да създаде системи за компенсация на страните, които, в резултат на миграция към Европа, страдат от загуба на човешки капитал. Тази компенсация трябва да включва, наред с други мерки, подкрепа за образователните системи и за развитието на институции в областта на заетостта за създаването на работни места и подобряване на условията на труд.

6.6 Комитетът предложи Директивата за дългосрочния престой да стане по-гъвкава, за да даде възможност за циркулярна мобилност на много квалифицирани работници между ЕС и страните на произход, без да се губи правото на постоянно пребиваване, и по този начин да се запазят и подобрят връзките, които могат да бъдат много полезни за развитието.

6.7 Понастоящем системите за циркулярна миграция водят до загуба на човешки капитал в страните на произход, тъй като по-голямата част от процесите на циркулярна имиграция протичат неорганизирано. ЕИСК счита, че този човешки капитал може да се усъвършенства чрез добре структурирани процедури, съчетаващи обучение, квалификации, социални права и заетост.

6.8 Комитетът споделя изразената от МОТ загриженост, че съществува риск циркулярната миграция да се използва за ограничаване на трудовите и социалните права и за възпрепятстване на постоянното пребиваване. Поради това ЕИСК предлага да се гарантира принципът за равенството в заплащането и условията на труд на временните имигранти.

6.9 В свои предходни становища⁽²⁵⁾ ЕИСК посочи значението на организациите на диаспората и тяхната роля за развитието. ЕС трябва да подкрепя дейностите на диаспорите.

⁽²⁵⁾ ОВ С 120 от 16.5.2008 г., стр. 82–88 и ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 91–102.

6.10 Трябва да се продължи и работата по инициативите, насочени към намаляване на разходите за парични преводи и използването им за развитието. ЕИСК подкрепя създаването на годишен форум в областта на паричните преводи и създаването на общ портал.

6.11 ЕИСК предлага да бъде създадена служба за подкрепа на организациите на диаспората, която да улеснява координацията на всички организации, работещи в полза на развитието в дадена страна или регион, както и координацията с международни организации за сътрудничество за развитие. Тази служба трябва да насочва ресурсите към проектите, които се стартират. ЕС трябва да подкрепя организациите на диаспорите и да улеснява създаването на представителни платформи.

7. Финансиране и оценка

7.1 Бъдещото планиране на финансовите инструменти трябва да улеснява изпълнението на глобалния подход. Комитетът изготвя становище по тази тема по искане на Комисията.

7.2 ЕИСК предлага да се направи независимо проучване на ефикасността и въздействието на действащите в момента ПМ. ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията за осигуряване на ефикасен механизъм за оценка на ПМ.

7.3 Двустранните споразумения, подписани до момента, сочат, че ПМ се използват за улесняване на краткосрочните визи и споразуменията за обратно приемане, докато останалите аспекти, които са част от глобалния подход, остават на заден план. Оценката на ПМ трябва да обхваща четирите стълба на глобалния подход.

7.4 От друга страна, ПМ, които представляват съвместни политически декларации, не са правно обвързващи за участващите държави, поради което ЕИСК предлага те да прераснат в правно обвързващи международни споразумения.

Брюксел, 25 април 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 програма на Европейския съюз за етикетиране на енергийната ефективност на офис оборудване, изменящ Регламент (ЕО) № 106/2008 относно програма на Общността за етикетиране на енергийната ефективност на офис оборудване“

COM(2012) 109 final

(2012/С 191/24)

На 26 март 2012 г. Съветът реши, в съответствие с член 194 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма на Европейския съюз за етикетиране на енергийната ефективност на офис оборудване, изменящ Регламент (ЕО) № 106/2008 относно програма на Общността за етикетиране на енергийната ефективност на офис оборудване“

COM(2012) 109 final.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Комитетът взе решение със 144 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

2012/C 191/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейските фондове за рисков капитал“ COM(2011) 860 <i>final</i> — 2011/0417 (COD)	72
2012/C 191/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно нивото на шума от моторни превозни средства“ COM(2011) 856 <i>final</i> — 2011/0409 (COD)	76
2012/C 191/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти и за отмяна на Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (преработена)“ COM(2011) 656 <i>final</i> — 2011/0298 (COD)	80
2012/C 191/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги“ COM(2011) 895 <i>final</i> — 2011/0439 (COD), „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществените поръчки“ COM(2011) 896 <i>final</i> — 2011/0438 (COD), „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за възлагане на договори за концесия“ COM(2011) 897 <i>final</i> — 2011/0437 (COD)	84
2012/C 191/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Към политика на ЕС в областта на наказателното право: гарантиране на ефективно прилагане на политиките на ЕС чрез наказателното право“ COM(2011) 573 <i>final</i>	97
2012/C 191/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на Регламент относно осъществяването на административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар“ COM(2011) 883 <i>final</i> — 2011/0435 (COD)	103
2012/C 191/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Права и гражданство“ за периода 2014—2020 година“ COM(2011) 758 <i>final</i> — 2011/0344 (COD)	108
2012/C 191/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE)“ COM(2011) 874 <i>final</i>	111



2012/C 191/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за селскостопански производители по схеми за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика“ COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD), „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти“ („Общ регламент за ООП“) COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21), „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони“ от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD), „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на Общата селскостопанска политика“ COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD), „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета във връзка с прилагането на директни плащания за селскостопански производители за 2013 г.“ COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD), „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на режима на схемата за единно плащане и подпомагане на лозарите“ COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD)	116
2012/C 191/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в общественния сектор“ COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD)	129
2012/C 191/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Глобалният подход към миграцията и мобилността“ COM(2011) 743 final	134
2012/C 191/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма на Европейския съюз за етикетиране на енергийната ефективност на офис оборудване, изменящ Регламент (ЕО) № 106/2008 относно програма на Общността за етикетиране на енергийната ефективност на офис оборудване“ COM(2012) 109 final ...	142



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 подготвените законодателни актове.

За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>

