

Официален вестник

на Европейския съюз

C 198



Издание
на български език

Информация и известия

Година 56
10 юли 2013 г.

| Известие № | Съдържание | Страница |
|---------------|---|----------|
| I | <i>Резолюции, препоръки и становища</i> | |
| | СТАНОВИЩА | |
| | Европейски икономически и социален комитет | |
| | 489-а пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. | |
| 2013/C 198/01 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическото въздействие на електроенергийните системи, произтичащо от нарастващия дял на енергията от интермитентни възобновяеми източници“ (проучвателно становище) | 1 |
| 2013/C 198/02 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Единно европейско небе II+“ (проучвателно становище) | 9 |
| 2013/C 198/03 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Техническият текстил — двигател на растежа“ (становище по собствена инициатива) | 14 |
| 2013/C 198/04 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Арктическата политика на ЕС за справяне с новите глобални предизвикателства в региона — гледната точка на гражданското общество“ (становище по собствена инициатива) | 26 |

BG

Цена:
4 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

489-а пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г.

| | | |
|---------------|---|----|
| 2013/C 198/05 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци“ COM(2012) 722 final | 34 |
| 2013/C 198/06 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Утвърждаване на културния и творческия сектор като източник на растеж и работни места в ЕС“ COM(2012) 537 final | 39 |
| 2013/C 198/07 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – Стратегия за устойчивата конкурентоспособност на строителния сектор и предприятията от него“ COM(2012) 433 final | 45 |
| 2013/C 198/08 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването – посрещане на бъдещите предизвикателства“ COM(2012) 556 final | 51 |
| 2013/C 198/09 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 98/70/ЕО относно качеството на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници“ COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD) | 56 |
| 2013/C 198/10 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 912/2010 за създаване на Европейската агенция за ГНСС“ COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD) | 67 |
| 2013/C 198/11 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството“ COM(2013) 09 final – 2013/0007 (COD) | 71 |
| 2013/C 198/12 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за докладване на събития в гражданското въздухоплаване, за изменение на Регламент (ЕС) № 996/2010 и за отмяна на Директива 2003/42/ЕО, Регламент (ЕО) № 1321/2007 на Комисията и Регламент (ЕО) № 1330/2007 на Комисията“ COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD) | 73 |



I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

489-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 17 И 18 АПРИЛ 2013 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическото въздействие на електроенергийните системи, произтичащо от нарастващия дял на енергията от интермитентни възобновяеми източници“ (проучвателно становище)

(2013/С 198/01)

Докладчик: г-н Gerd WOLF

На 7 декември 2012 г. бъдещото ирландско 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:

„Икономическото въздействие на електроенергийните системи, произтичащо от нарастващия дял на енергията от интермитентни възобновяеми източници“

(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 3 април 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 147 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение

1.1 ЕИСК изказа силната си подкрепа за възобновяемите енергийни източници (ВЕИ) в предишни свои становища и при подготовката на т.нар. „Пакет 20/20/20“.

1.2 Насърчаването на възобновяемите енергийни източници (ВЕИ) на равнище ЕС има за цел да се намалят свързаните с енергопроизводството емисии на въглерод (като се работи за приноса на Европа за опазването на климата) и зависимостта от вноса (повишаване на сигурността на доставките).

1.3 Нарастващият дял на интермитентните ВЕИ предизвиква интензивни дебати относно техническите и икономическите последици от такова увеличение. По искане на ирландското председателство ЕИСК внася повече яснота и прозрачност по този въпрос.

1.4 Отвъд определен дял в енергийния микс, интермитентните ВЕИ изискват да се въведат в действие допълнителни

компоненти на енергийната система: разширяване на мрежата, съоръжения за съхранение, резервни мощности, както и усилия за гъвкаво потребление. Поради това Комитетът препоръчва да бъдат приоритетно разработени и инсталирани тези все още липсващи елементи.

1.5 Ако тези компоненти още не са налице, доставяната енергия или не може да се използва в дадени периоди, или в други периоди мрежите и контролните системи могат да се окажат претоварени. Последствията биха били неефективно използване на инсталираните съоръжения, както и застрашаване на сигурността на енергийните доставки и на функционирането на европейския енергиен пазар.

1.6 Правилата за захранване с електроенергия от ВЕИ следователно трябва да бъдат внимателно (пре)дефинирани, за да се осигури по всяко време надеждност на доставките и да се гарантира, че производството на енергия от ВЕИ е съобразено с търсенето.

1.7 По-нататъшното разширяване на производствените мощности за интермитентна възобновяема енергия все още изисква значителни инвестиции за разработване и осигуряване на липсващите компоненти на цялостната система. В частност разработването и инсталирането на достатъчен общ капацитет за съхранение представлява предизвикателство, възможност и абсолютна необходимост.

1.8 В резултат на това е напълно вероятно увеличеното използване на технологии за интермитентни възобновяеми енергийни източници да доведе до значително нарастване на разходите за електроенергия, които – ако се прехвърлят на потребителите – могат да имат за резултат значително увеличение на цените на електричеството за домакинствата.

1.9 Устойчивата енергийна система, състояща се най-вече от ВЕИ, макар и да е свързана с допълнителни разходи в сравнение със сегашните, основаващи се на изкопаеми горива системи, е единственото дългосрочно решение на енергийния проблем. Следва също да се отбележи, че увеличението на разходите е неизбежно поради консенсуса за интернализиране на външните разходи и за спиране на субсидиите за основаващата се на изкопаеми енергийни източници енергия.

1.10 Поради това Комитетът препоръчва Комисията да възложи съответно задълбочено икономическо проучване във връзка с темата на настоящото становище, в което откритите въпроси да бъдат разглеждани в количествен аспект.

1.11 Други икономически въздействия вследствие на това увеличение на разходите могат да бъдат i) потенциална вреда за конкурентоспособността на европейската промишленост и ii) по-тежко икономическо бреме, по-специално за групите в неравностойно социално положение.

1.12 Следствие на това има риск от още по-голяма делегация на производствени мощности в страни извън ЕС, където енергията е по-евтина. Това ще бъде не само във вреда на борбата с изменението на климата (изместване на въглеродни емисии), а и ще подрони европейската икономика и просперитет.

1.13 Тъй като допълнителните разходи могат да възникнат в резултат на неподходящи субсидии и стимули, които варират между различните европейски страни, цялата тема за разходите, включително и алтернативните енергийни стратегии, трябва да бъде открито и прозрачно дискутирана, като се разгледа също въпросът за външните разходи на различните енергийни системи и тяхната взаимозависимост.

1.14 Необходими са, следователно, обща европейска енергийна политика и вътрешен енергиен пазар. Това може да осигури основата за надеждна законодателна рамка, която да вдъхва доверие и да дава възможност за енергийни инвестиции и енергийни системи в европейски мащаб като основна цел на усилията за Европейска енергийна общност.

1.15 За да могат технологиите за възобновяеми енергийни източници да са конкурентоспособни на свободните пазари, е необходим ефективен и в по-голяма степен пазарно ориентиран инструмент за подкрепа, който служи на екологичните, социалните и икономическите цели, отразява възможните външни разходи и обхваща целия ЕС.

1.16 За тази цел може да бъде използвано подходящо ценообразуване (данък) на въглеродните емисии. Комитетът

препоръчва на Комисията да разработи съвместно с държавите членки съответни политически инициативи за такъв инструмент за подкрепа. Всички други инструменти за подкрепа на пазарното проникване на различни енергийни източници могат впоследствие да бъдат премахнати.

1.17 Глобалният характер на проблемите, свързани с климата, и на международната икономическа интеграция изискват по-силно съсредоточаване върху международната икономическа ситуация и глобалните въглеродни емисии. Глобалните споразумения относно опазването на климата са следователно от основно значение.

1.18 Важна стъпка в по-нататъшните действия би било установяването на публичен диалог относно енергетиката в Европа – Европейски енергиен диалог, както беше очертан в становище, прието наскоро от Комитета, и приветстван от Европейската комисия. В крайна сметка е необходимо да се проучи и въздействието на Пътната карта до 2050 г. върху икономиката на ЕС и нейната глобална конкурентоспособност, преди да се вземат окончателни решения с дългосрочни въздействия.

2. Въведение

2.1 Комитетът приветства искането на ирландското председателство, отнасящо се до сериозен проблем, на който все още предстои да се намери решение, за да може да бъде постигната целта на Енергийна пътна карта до 2050 г. ЕИСК изказа силната си подкрепа за възобновяемите енергийни източници (ВЕИ) в предишни свои становища и при подготовката на т. нар. „Пакет 20/20/20“.

2.2 Освен това Комитетът обсъди неотдавна въпроси, свързани с темата на настоящото становище, в своето становище относно „Интегриране на енергията от възобновяеми източници на енергийния пазар“ (CESE 1880/2012). Комитетът призова за допълнително инсталиране на съоръжения за преобразуване на източници на възобновяема енергия в електроенергия, но в рамките на балансиран енергиен микс. Той препоръчва да се постави по-силен акцент върху икономическите и социалните аспекти и върху ограничаването на растящите разходи, преди всичко чрез подходящо образуване на цената на въглеродните емисии, което трябва да бъде единственият използван инструмент за подкрепа. Настоящото становище следва същата основна насока.

2.3 Що се отнася до контекста и отправните точки на това становище, трябва да се подчертае също, че:

— досега международните усилия за предотвратяване на допълнителното увеличаване на глобалните емисии на CO₂ де факто се провалиха (Dieter Helm, *The Carbon Crunch*, Yale University Press, 2012 г.). Достигането на нива над 400 ppm вече не е далеч в бъдещето;

— енергията, в нарастваща степен електрическата енергия, е животилната сила на сегашното общество. Едно по-продължително прекъсване на електрозахранването (*blackout*) би имало много сериозни последствия, както сочи проучване на Бюрото за оценка на технологичното въздействие към Германския Бундестаг, озаглавено „Какво се случва при прекъсване на електрозахранването“ (*Was bei einem Black-out geschieht*, 2011 г.);

- поради тази причина, на сигурността на енергийните доставки трябва да бъде даден поне същият приоритет, както на другите критерии на енергийната политика;
- на заседанието на Европейския съвет през февруари 2011 г. бе потвърдена целта на ЕС за намаляване до 2050 г. на емисиите на парникови газове с 80-95 % в сравнение с нивата от 1990 г. като принос на Европа за опазването на климата. В „Пътната карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност“ (COM(2011) 112 final) на Комисията тази цел се изразява в намаление от дори 5 % от референтната стойност в сектора на електричеството;
- за да се постигне окончателната цел на Енергийната пътна карта за 2050 г. и да се спазва рамката на директивата за възобновяемата енергия, възобновяемите енергийни източници ще трябва да поемат определения от всяка държава членка дял на производството на енергия в енергийния микс, който не се покрива от ядрената енергетика или електроцентралите, използващи улавяне и съхранение на въглерод (УСВ);
- основният проблем на преобладаващите понастоящем възобновяеми енергийни източници, като слънцето и вятъра, са значителните колебания в производството на енергия, поради които не може да се осигури гарантиран капацитет (вж. Friedrich Wagner, *Features of an electricity supply system based on variable input*, Max Planck Institute for Plasma Physics, 2012 г.). Това вече започва да предизвиква осезаеми проблеми, като става тема на публични дебати и привлича вниманието на медиите и политиците.

3. Въпросът за разходите

3.1 Основният икономически въпрос пред всяка система за енергоснабдяване засяга свързаните с изграждането и експлоатацията на цялата система разходи (от производителя до потребителя) и тяхното влияние върху икономическия капацитет, конкурентоспособността и социалната устойчивост.

3.2 През последните години във всички сектори на енергийните доставки се отбелязва значително нарастване на разходите. Това се отнася за изкопаеми горива като нефт или газ (като увеличенията стават още по-сериозни поради данъци и други разходи), за нови ядрени електроцентрали поради значителните допълнителни разходи, произтичащи от системите за безопасност, а също най-вече и за източниците на възобновяема енергия поради значителните субсидии и механизми за подпомагане, необходими за да могат те да проникнат на пазара. В допълнение към това в цялата система има непреки разходи, произтичащи от развитието на мрежите, регулирането на енергията, резервния капацитет, също както и външни разходи, които варират в зависимост от отделните енергийни технологии.

3.3 Поради различаващите се в отделните държави членки субсидии и/или данъци върху различните енергийни източници е особено трудно и сложно да се получи обща за целия ЕС представа за разходите, свързани с отделните енергийни източници. Този аспект се разглежда още веднъж в бележките в глава 4.

3.4 В тази глава се разглеждат очакваните разходи във връзка с нарастващия дял на интермитентните източници на възобновяема енергия, а в следващата глава се преминава към разглеждане на възможните допълнителни икономически въздействия и отправянето на препоръки за действия. Наистина, други енергийни източници също могат да са свързани с растящи разходи, прогнозите за бъдещото развитие на изкопаеми горива по отношение както на използването, така и на разходите в голяма степен отразяват дебатите относно потенциала на шистовия газ и нефта и относно значителните разлики в цените на енергията между държавите членки на ЕС и например САЩ, а това може да бъде важен фактор за преценяване на икономическите ползи и рискове от допълнителното инсталиране на интермитентни възобновяеми източници. Тази глава обаче се фокусира върху очакваните разходи от увеличено използване на интермитентни възобновяеми енергийни източници.

3.5 Ясно е, че това не може да бъде изчерпателно, тъй като не е известно да съществува независим и авторитетен анализ, водещ до всеобхватен модел на енергийните разходи, който да включва не само всички известни външни фактори, но и да отчита важното въздействие на неотдаващите развития в доставките и добива на неконвенционални изкопаеми горива. В крайна сметка Комисията следва да даде ход на проучване на въздействието на Пътната карта до 2050 г. върху икономиката на ЕС и нейната глобална конкурентоспособност, преди да се вземат окончателни решения с дългосрочни въздействия. Трябва обаче да се разгледат и социално-икономическите ползи от възобновяемите енергийни източници.

3.6 Външните разходи играят ключова роля в дебата относно различните енергийни източници (особено ядрените енергийни източници). Технологиите за възобновяема енергия могат също да са свързани с рискове (например скъсване на язовирни стени, токсични материали) и външни разходи (например висок процент на използване на земя). При все това, количественият анализ на тези фактори и тяхната взаимозависимост (например поради резервните електроцентрали, използващи изкопаеми горива) излиза извън обсега на настоящето становище, но трябва да бъде обсъден в бъдещи дебати.

3.7 Ако засиленото изграждане на интермитентни източници на възобновяема енергия продължи, непреките систематични разходи ще надвишат преките разходи за „обектите за производство на електроенергия“. Въпреки че преките разходи за такива „обекти за производство“ бяха значително снижени, засега те все още не са конкурентоспособни без субсидии и продължават да са причина за покачването на сметките за електричество. При все това, допълнителните фактори за увеличаване на разходите на цялата енергоснабдителна система, за които става дума по-долу, ще бъдат от много по-голямо значение, едва когато относителният дял на възобновяемите енергийни източници се увеличи. Това е обяснено по-подробно по-долу.

3.8 **Интермитентно производство:** електроенергията от източници като вятър и слънцето се получава, само когато има вятър и/или слънце. Това означава, че съоръженията, използвани за преобразуването на интермитентни възобновяеми енергийни източници в електроенергия, постигат максимална

производство само в ограничен брой часове годишно, при фотоволтаичните клетки полезният живот на инсталираните мощности е около 800-1 000 часа (в Германия) и около 1 800-2 200 часа за наземната вятърна енергия, или приблизително двойно повече от това за вятърната енергия от съоръжения в крайбрежните води. Например в Германия през 2011 г. добивът на енергия от фотоволтаичните клетки и вятърните турбини беше съответно малко над 10 % и малко под 20 % от теоретичния общ годишен добив, постижим с постоянно производство (по данни на германското Федерално министерство на икономиката за енергетиката от 2011 г.). За сравнение, ядрените електроцентрали и електроцентралите, работещи с изкопаеми горива, могат да постигнат много по високи нива (80-90 %) на средно годишно използване (т.е. над 7 000 часа при пълен капацитет), давайки възможност този потенциал да бъде използван за основен капацитет.

3.9 Свръхкапацитет: това означава, че за да се прехвърли годишното средно производство от „конвенционални“ източници, т.е. от изкопаеми горива или ядрено гориво, към енергийни източници, използващи интермитентни енергийни възобновяеми източници, производственият капацитет трябва да бъде увеличен доста над годишния върхов показател; значителни производствени съоръжения със свръхкапацитет трябва да бъдат инсталирани и поддържани в експлоатационна готовност, заедно със значителни съоръжения за електропренос/електроразпределение. Ще бъдат необходими дори още повече такива мощности поради загубата на енергия по време на съхранението и повторната употреба.

3.10 Два типични случая: последствията от тази необходимост могат да бъдат илюстрирани с два типични случая; от една страна имаме ситуация, при която през въпросния период повечето от „производствените съоръжения“ доставят електричество (свръхпредлагане), а от друга – ситуация, при която само недостатъчна минимална част от тях е в експлоатация (свръхтърсене).

3.11 Свръхпредлагане: като се има предвид, че необходимостта от допълнителни мощности, независимо дали това е електричество, генерирано от вятърна или слънчева енергия, надвишава капацитета на мрежата и актуалното търсене от достъпни в момента потребители, могат да се случат три неща: или производството частично да бъде прекратено (което означава, че известен дял от потенциалното производство на енергия остава неизползван), или мрежите да бъдат претоварени, или – ако съществуват необходимите съоръжения – излишната електроенергия може да бъде съхранена и впоследствие доставена на потребителите, когато производството на енергия от вятъра или слънцето не е достатъчно. Очаква се тази ситуация да се смекчи чрез възможности за гъвкаво потребление (вж. параграф 3.16).

3.11.1 Претоварване на мрежата и сигурност на енергийните доставки. Енергията, произвеждана от германските слънчеви и/или вятърни електроцентрали, и сега вече от време на време претоварва съществуващите преносни мрежи в съседните страни (особено в Полша, Словакия, Чешката република и Унгария (*EurActiv*, 21 януари 2013 г.) – причина за затруднения, които представляват опасност за експлоатацията на мрежата, а и също за допълнителни разходи поради корективните мерки плюс нуждата от инвестиции в защитни системи,

като фазови регулатори). Съществува опасност от значително надвишаване на възможното отклонение и сериозно застрашаване на сигурността на доставките.

3.11.2 Съхранение. С цел i) да се облекчи мрежата от претоварването вследствие на свръхпредлагането от огромните свръхмощности, което е логично следствие от нарастващото използване на интермитентни възобновяеми източници, и ii) да се съхрани тази енергия за по-нататъшна употреба, разработването и инсталирането на достатъчни общи капацитети за съхранение представлява предизвикателство, възможност и абсолютна необходимост.

3.11.3 Коефициент на загубите при съхранение. Въпреки че акумулиращите водни електроцентрали показват най-малки загуби на енергия и от десетилетия вече се използват много широко, потенциалът за по-широко и задоволително използване на такива системи в Европа понастоящем е много ограничен поради икономически и природни фактори и необходимостта от добър обществен прием. Други системи за съхранение в широк мащаб все още са в процес на разработване. Съгласно прогнозите, доставките на електроенергия от иновативни съоръжения за съхранение ще струват поне два пъти повече от несъхраняваното електричество (Niels Ehlers, *Strommarktdesign angesichts des Ausbaus fluktuierender Stromerzeugung* – Структуриране на пазара на електроенергия предвид разширяването на променливото производство на електроенергия, 2011 г.); което означава най-малко коефициент 2 на загубите. Именно в тази област има особено голяма необходимост от научноизследователска и развойна дейност.

3.11.4 Развитието на цялостната система за доставки на електроенергия трябва да бъде приоритет. Вследствие на това, с цел по-нататъшното изграждане на производствените съоръжения за интермитентни източници на възобновяема енергия, трябва с предимство да се инсталират и съответно да се държат в готовност за действие липсващите компоненти на общата система, в частност – адекватна инфраструктура за пренос и системи за съхранение, както и системи за гъвкавото потребление.

3.11.5 Предварителни мерки. Това трябва да стане, ако са налице последователни аргументи за приоритетно захранване на мрежи, така че да не се надвишава възможното отклонение на мрежата и да се реализира производството на възобновяема енергия, с цел търсенето да се задоволи, без да се застрашава сигурността на енергийните доставки. В противен случай правилата за приоритетно захранване трябва да бъдат преразгледани.

3.12 Свръхтърсене: като се има предвид, че източниците на възобновяема енергия произвеждат варираща продукция, те могат да дадат само много малък принос за „фиксиран капацитет“, т.е. за надеждно задоволяване на т.нар. върхово годишно потребление. По изчисления на Dena (германската енергийна агенция) (*Integration EE*, Dena, 2012 г.) този дял е в обхвата 5-10 % за енергията от вятъра и дори само 1 % за слънчевата енергия (в сравнение с 92 % за работещите с лигнитни въглища електроцентрали). Тези съотношения могат да се влошават или подобряват в зависимост от географското положение и климатичните условия.

3.13 Резервни електроцентрали. Това означава, че и занапред ще бъдат необходими конвенционални електростанции (резервни електростанции), за да се компенсира недостатъчното производство на електроенергия от възобновяеми източници и да се осигури надежден, регулируем капацитет. Докато не са налице достатъчно иновативни съоръжения за съхранение на електроенергия, такива конвенционални електростанции ще продължат да бъдат от съществено значение. Някои конвенционални технологии вече не са икономически рентабилни, макар и да са необходими, за да се осигури стабилно функциониране на мрежата. Ако тези резервни електростанции използват изкопаеми горива (а не например водород, произведен чрез електролиза, използваща електроенергия от възобновяеми енергийни източници), ще бъде още по-трудно да се постигне целта на Енергийната пътна карта за 2050 г.

3.13.1 Запазване на мощности в резерв: в сравнение с „нормалните“ електростанции, осигуряващи основен капацитет, резервните електростанции се използват с по-малка интензивност в течение на годината и евентуално се експлоатират с по-ниско ниво на ефективност и по-високи променливи разходи. Поради това те през целия си жизнен цикъл имат по-високи разходи, отколкото нормалните електростанции. Икономическите стимули, необходими за гарантиране на нужния резервен капацитет, са понастоящем обект на дискусия (Veit Böckers et al., *Braucht Deutschland Kapazitätsmechanismen für Kraftwerke? Eine Analyse des deutschen Marktes für Stromerzeugung* – Нуждае ли се Германия от механизми за мощности за АЕЦ? Анализ на германския пазар на производство на електроенергия, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2012 г.)

3.14 Балансиране на регионалните различия. Освен резервните електростанции и технологиите за съхранение, друга възможност е да се балансират регионалните различия, свързани със свръхпроиздаването и свръхтърсенето в определени моменти, например когато вятърът вее в Северозападна Европа, но не и в Югоизточна Европа. Използването на тази възможност обаче означава, че и регионите, които са благоприятствани от силни ветрове в определен момент, също трябва да имат достатъчно свръхкапацитет, за да покрият търсенето в региони, в които в момента няма вятър, и че двата региона трябва да бъдат взаимосвързани с адекватна преносна инфраструктура.

3.15 Разширяване на мрежите за пренос на електроенергия: като се има предвид, че огромната част от капацитета за производство на електроенергия от възобновяеми източници се запазва в мрежи с ниско и средно напрежение, последните ще трябва да бъдат разширени и подсилени. Трансформаторите и контролните системи (интелигентни електропреносни мрежи) също ще трябва да бъдат адаптирани спрямо новата роля на мрежите за електроразпределение. Освен това са необходими спешни инвестиции в мрежите с високо напрежение, тъй като недостатъчните връзки (например между Северна и Южна Германия) предизвикват непланирани потоци електроенергия, които застрашават сигурността на операциите на системите за пренос. Това е така отчасти поради факта, че повечето съоръжения за производство на енергия от вятъра не са разположени близо до места с висока концентрация на потребители или до съоръжения за съхранение на електроенергия и тъй като допълнителният капацитет би дал възможност за по-висока синхронизация в Европа, така че частично да се компенсира недостигът на съоръжения за съхранение и резервни мощности.

3.15.1 Така, за да се гарантира използването на европейския потенциал за производство на енергия от възобновяеми източници по икономически устойчив начин, наред със сигурността на енергийните доставки ще се наложи основно разширяване на електрическите мрежи на местно, национално и транснационално европейско равнище, с цел да се оптимизира използването на променливото енергийно производство.

3.16 Управление на търсенето (Demand Side Management – DSM) и електрическа мобилност (транспортни средства с електрозадвижване): прехвърлянето на търсенето от периодите с върхово натоварване към ненатоварените периоди („функционално енергийно съхранение“), включително електрическата мобилност (транспортни средства с електрозадвижване), е друга възможност, която може да допринесе за смекчаване на ефекта от интермитентността. Някои видове използване на електричеството ще дадат отлична възможност за това, например за климатичните, отоплителните и охлаждащите системи, електролизаторите и електрическите топлилни пещи. Електрическата мобилност посредством използването на запазвани с електричество превозни средства е друга възможност за това. Трябва да се изясни какви финансови стимули биха могли да окуражат потребителите да предоставят съответния капацитет.

3.17 Разходи за системата като цяло. Икономиката като цяло, т.е. основно потребителите (и/или данъкоплатците) неизбежно ще бъдат натоварени с общите разходи, произтичащи от използването на интермитентни възобновяеми енергийни източници. Тези разходи включват разходите през целия жизнен цикъл за поне две системи за енергийни доставки: от една страна, система от електроцентрали, запазвани от енергия от възобновяеми източници, неизбежно изискващи значителен свръхкапацитет, който трябва да бъде използван, и от друга – втора система от електроцентрали заедно с конвенционален резервен капацитет, съхранение на електричество, нов капацитет за пренос и управление на търсенето за крайните потребители. Разбира се, те трябва да бъдат балансирани спрямо разходите, съотнесени към продължаващото използване на изкопаеми горива (вж. 3.3.) и потенциалните субсидии за производство на електроенергия от невъзобновяеми източници.

3.18 Доколкото не са налице други причини за това, трябва да се отбележи, че в страни, в които действат проактивни схеми за подпомагане на ВЕИ с неравномерно производство, например Германия и Дания, цените на електричеството за домакинствата са вече с 40-60 % по-високи от средните за ЕС (ЕВРОСТАТ 2012 г.). В резултат на това, увеличеното използване на технологии за интермитентна възобновяема енергия в съответствие с целите на Енергийната пътна карта за 2050 г. ще доведе до допълнително увеличаване на разходите за електроенергия, които, ако се прехвърлят на потребителите, могат според първа груба оценка да доведат до значително увеличение на цените на електричеството за домакинствата. Вж. във връзка с това препоръката в параграф 3.5.

3.19 Първият отговор на въпроса на ирландското председателство е, следователно, че производството на все повече електроенергия от интермитентни възобновяеми енергийни източници в съответствие с целите на Енергийната пътна карта за 2050 г. ще доведе до значително по-високи разходи за потребителите. Досега в обществения дебат още не са разглеждани

достатъчно задълбочено разходите за цялата система, като фокусът вместо това е бил само върху разходите за (интермитентното) захранване с произведена енергия в мрежата, което в най-добрия случай представлява около половината от всички разходи.

4. Икономически фактори

С оглед на гореизложеното, следващата най-важна тема за размисъл е какви стъпки да се предприемат, за да може: i) това увеличение на разходите да бъде възможно най-ниско; ii) неговото въздействие да остане приемливо; iii) европейската икономическа мощ да бъде облагодетелствана и (iv) енергийните доставки да бъдат осигурени.

4.1 Системата на енергията от възобновяеми източници като цяло. С цел да се предотврати разхищение на финансови ресурси, което може да бъде избегнато, както и от дори още по-високи цени на електроенергията, трябва да бъде отдаден приоритет на планирането, разработването и инсталирането на необходимите компоненти на цялата система – съоръжения за съхранение, мрежи и резервни електростанции – в степен, достатъчна да послужи за основа за допълнителното изграждане на интермитентни възобновяеми енергийни източници. Примерът с Германия и реакцията на съседните страни показват какво става, когато този принцип бъде нарушен от самото начало.

4.1.1 Условия за енергийните доставчици. Това означава, че трябва да бъде създадена такава цялостна система за възобновяема енергия, която да обхваща целия ЕС, с цел да се избегне преразглеждането на правилата за захранване с електроенергия (вж. параграф 3.10.5). Например от доставчиците на електроенергия от интермитентни възобновяеми източници може да се изисква да следват производствена схема за един ден напред. Тази задача би могла да бъде улеснена чрез възможни синергии със системи за централно отопление и охлаждане, както и с транспортни системи.

4.2 При дебата относно това, какви допълнителни стъпки да се предприемат, трябва да се прави разграничение между различните категории, времеви рамки и области за действие (въпреки че те са взаимосвързани), например:

- сигурността на енергийните доставки, като абсолютен и постоянен приоритет;
- ограниченията на мрежите на равнище пренос и разпределение;
- общностните политики на равнище ЕС срещу индивидуални действия на отделните страни;
- относно икономическата политика: въздействията на високите разходи, амортизационните цикли, иновациите, доверието на инвеститорите, енергийните разходи в производството, бизнеса и транспорта, пазарната икономика срещу плановата икономика;

— относно социалната политика: работните места (без крътосано субсидиране), енергийните разходи за частните потребители;

— времеви хоризонт: от една страна, трябва да планираме за периода 2020–2030 г., а от друга да мислим в перспектива за периода след 2050 г. Нуждаем се от време за много нови развития и тяхното прилагане. Прибързаните действия могат да доведат до грешки;

— свобода на действие за разработване и изпитване на иновативни подходи;

— в международен план: i) във връзка с климата / нарастващите емисии на CO₂ и ii) във връзка с икономическата политика и европейската конкурентоспособност, „изместването на въглеродните емисии“.

4.3 Списък на приоритетите. Когато се обмислят възможности за действие, трябва да се отдава повече внимание на глобалните тенденции и факти, да се състави ясен списък на приоритети за ключовите цели и трябва да бъде ограничена нарастващата тенденция за нехармонизирано регулаторно вмешателство от страна на правителствата на отделните държави членки (вж. параграф 4.7). Вместо това трябва да се изгражда доверие и по този начин да се отключи потенциалният интерес на частния сектор към инвестиране. Следващите параграфи разглеждат някои аспекти на проблема.

4.4 Глобален подход: първостепенната цел на европейската политика в областта на енергетиката и климата трябва да бъде предприемане на правилните стъпки и изпращане на правилните послания по начин, който, въпреки досегашните неуспехи (Копенхаген, Канкун, Дърбан, Доха), максимално допринася за минимизиране на покачването на нивата на концентрация на CO₂ в глобален мащаб, за засилване на европейската икономическа конкурентоспособност на глобалните пазари и за постигане на възможно най-икономична енергия на европейските пазари. Като се има предвид, че проблемите на климата са с глобален характер, възприемането на изцяло „евроцентричен“ подход е погрешно. Амбицията за „авангардна роля“ би могла не само да доведе до инвестиции и създаване на работни места, но също така да подкопае международните преговорни позиции на ЕС и неговата връзка с реалността.

4.5 Прозрачност, гражданско общество и интереси на потребителите: за да се ангажира гражданското общество конструктивно в тези процеси (TEN/503) и да се прилагат енергийни политики, които са по-силно ориентирани към интересите на потребителите, е необходима повече откритост, а обикновените европейци и лицата, отговорни за вземането на решения, трябва да бъдат по-добре запознати с количествените факти и съотношения. Да се постигне това често се оказва трудно поради едностранните аргументи и информация, предоставяни от различни привилегирани заинтересовани страни, които прикриват недостатъците на своите позиции. Комитетът приветства съответните заключения на Съвета (Съвет за възобновяема енергия, 3.12.2012 г.), но в същото време би призовал за по-амбициозни и открити информационни политики. В дългосрочен план винаги побеждава реалността.

4.6 Европейски енергиен диалог. Важен елемент на по-нататъшната процедура би било установяването на обществен диалог относно енергетиката в Европа, както е очертано в становище, прието наскоро от Комитета (TEN/503) и приветствано от Европейската комисия. Участието, разбирането и приемането от страна на обществеността на различните промени, през които нашата енергийна система ще трябва да премине през идващите десетилетия, е от съществено значение. В това отношение ЕИСК със своя състав и със своята мисия, отразяващи европейското общество, е в добра позиция да достигне до гражданите и заинтересованите страни в държавите членки и да изготви цялостна програма, изпълнявана в себе си демокрацията на участието и практическото действие.

4.7 Европейска енергийна общност: Комитетът потвърждава своя ангажимент за създаване на Европейска енергийна общност (CESE 154/2012). Само такава общност може ефективно да представлява европейските позиции и интереси в отношенията с международните партньори, като използва по най-добър начин съответните регионални и климатични условия. Нещо повече, това е единственият начин за координиране и подобряване на националните правила и инструменти за подкрепа, които често си противоречат помежду си, и за управление и прилагане на развитието на мрежата в рамките на Европа по възможно най-добрия начин.

4.8 Вътрешен енергиен пазар: Европейската енергийна общност предполага наличието на свободен вътрешен енергиен пазар (CESE 2527/2012), включително възобновяеми енергийни източници. Това би гарантирало, че с оглед на пълното преразглеждане на системата за енергийни доставки, предвидено в Енергийната пътна карта за 2050 г., електропроизводството може да бъде приспособено към нуждите на потребителите възможно най-икономично, както и че инвестициите се извършват в правилното време и на правилните места (например в региони с адекватен климат) и като се използват най-икономичните технологии за електропроизводство. Поради това енергията от възобновяеми източници трябва да бъде интегрирана в европейския вътрешен енергиен пазар, който функционира в съответствие с принципите на свободния пазар.

4.8.1 Конкурентоспособна енергия от възобновяеми източници: за да може енергията от възобновяеми източници да стане конкурентоспособна на енергийния пазар, емисиите на CO₂ от използваното на изкопаеми горива трябва в достатъчна степен да бъдат отразени в цените чрез подходящо и последователно ценообразуване или пазарен инструмент. Следователно енергията от възобновяеми източници в средносрочен план трябва да стане „конкурентоспособна“. Нерегулираните цени на електричеството плюс подходящите цени на въглеродните емисии (напр. данъци) като стимул за инвестиции, трябва да са достатъчни, за да се постигне това. Наред с подходящите цени за използването на мрежата, това трябва да е необходимо и достатъчно условие за инвестиции в резервни електростанции, съоръжения за съхранение и управление на търсенето в подходящото време, на подходящото място и в подходящото количество. В тази ситуация субсидии ще са необходими само за научни изследвания, развойна дейност и демонстрационни дейности, свързани с новите технологии.

4.9 Предпазлив подход към споделянето на разходите. Макар че очакваното покачване на разходите за електричество

едва започва, вече се дискутират или са въведени мерки за извънредни случаи. От една страна, както поиска Комитетът⁽¹⁾, социалните групи с ниски доходи трябва да бъдат защитени срещу енергийна бедност. От друга страна, индустриалните сектори с най-висока енергийна интензивност имат нужда от защита срещу нарастващите енергийни разходи, така че да не пострада тяхната конкурентоспособност в глобален мащаб; ако това не се случи, производствените им мощности ще бъдат преместени извън Европа, в страни, където енергията е по-евтина. Това със сигурност няма да помогне за решаване на проблема с климата („изместването на въглеродните емисии“) (TEN/492).

4.9.1 При все това, едно от въздействията на тази ситуация е, че МСП и групите със среден доход ще трябва в допълнение да носят бремето на разходите, които са съществени в специфични сектори.

4.10 Избягване на деиндустриализацията: трябва да се избегне продължаване на деиндустриализацията на ЕС. Понастоящем деиндустриализацията създава илюзията, че европейските усилия за намаляване на емисиите на CO₂ се увенчават с успех. Реалността показва обаче скрита форма на „изместване на въглеродните емисии“. Ако стоките се произвеждат другаде, а не в Европа, както досега, свързаният с това „въглероден отпечатък“ ще се запази или може дори да се засили.

4.11 Повече научни изследвания и развойна дейност вместо прибързани и преждевременни пускания на пазара в широк мащаб. Разграничението между научни изследвания, развойна дейност и демонстрационни дейности, от една страна, и пускания на пазара в широк мащаб, от друга, не трябва да се заличава; наред с другото, това може да доведе дори до пазарни ситуации, които биха възпрепятствали иновациите. Прекомерните субсидии за фотоволтаичната енергия (например в Германия, Frondel et al. *Economic impacts from the promotion of renewable technologies, Energy Policy* – Икономически последици от насърчаването на технологии за ВЕИ, 2010 г.) не помогнаха за развитие на конкурентоспособна система в ЕС (Hardo Bruhns und Martin Keilhacker, *Energiewende – wohin führt der Weg, Politik und Zeitgeschichte* – Накъде води енергийната промяна, 2011 г.). Понастоящем са налице по-евтини соларни панели благодарение на Китай, а не на Европа! Поради това е необходимо да се постави акцент върху развитието на всички потенциално жизнеспособни опции за енергия с ниска въглеродна интензивност, особено на източници, които са в състояние да допринесат за основния капацитет, като например геотермалната енергия и ядрения синтез. Нито в Европа, нито в останалия свят енергийният проблем няма да бъде решен веднъж завинаги до 2050 г.!

4.12 Предлагање на стимули за инвестиции: с оглед на сегашната криза и нуждата да се развие цялата система за доставки, спешно са необходими инвестиции в нови технологии и инфраструктури. Такива инвестиции повишават оптимизма, помагачки да се създадат работни места и доверие. Същото се отнася и до повечето инвестиции в нисковъглеродните технологии, като възобновяеми енергийни източници, предмет обаче

⁽¹⁾ ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 53-56.

на определени ограничения и условия, някои от които вече са споменати по-горе в настоящото становище. В политиките трябва по-специално да се избягват предписания, изискващи специфични технологии, тъй като те могат да доведат до допълнително неправилно разпределение на ограничени ресурси (вж. по-горе).

4.13 Обща препоръка. Поради това общата препоръка е да се преразгледа рамката с регламентите и условията и да се гарантира, че те създават климат, който стимулира научните изследвания, окуражава инвестициите, благоприятства иновациите, подпомага вътрешния пазар и не заплашва сигурността на енергийните доставки. Субсидиите трябва да се съсредоточат върху научните изследвания, развойната дейност и демонстрационните дейности на технологии и системи. В същото време подкрепа за възобновяемите енергийни източници, които са конкурентоспособни на пазара, трябва да се предоставя единствено според критерия за избягване на разходи за CO₂ („цена на въглерода“) (CESE 271/2008). Едновременно с това трябва да се премахнат всички субсидии за използване на изкопаеми горива.

4.14 Еднакви изходни условия за конкуренцията в глобален мащаб. За да се гарантира, че този подход допринася в достатъчна степен за справяне с предизвикателствата пред климата в глобален мащаб без да се създават допълнителни спънки пред конкурентоспособността на европейската индустрия на международно ниво, държавите в други части на света трябва спешно да положат подобни усилия или да се споразумеят за реалистични съвместни цели, за да се гарантират лоялни и еднакви условия за конкуренция на глобално ниво. Въпреки разочарованията досега, Комитетът подкрепя продължаващите усилия на ЕС за постигане на тази цел.

4.15 Европа действа индивидуално. При все това, ако тези усилия пропаднат, остава въпросът колко време ЕС може да си позволи да продължи да действа индивидуално и да работи за постигането на радикални цели, без сериозно да подкопае своята собствена икономическа мощ, като по този начин се лиши от важните ресурси, от които има нужда, за да се подготви за изменението на климата, което в този случай вероятно би било неизбежно, заедно с всички негови икономически и политически последици.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Единно европейско небе II+“ (проучвателно становище)

(2013/C 198/02)

Докладчик: г-н KRAWCZYK

На 24 януари 2013 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:

„Единно европейско небе II+“

(проучвателно становище).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 януари 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 188 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Завършването на Единното европейско небе на ЕС (ЕЕН) е неразделна част от процеса на подобряване на конкурентоспособността и растежа на икономиката на ЕС чрез по-нататъшно укрепване на европейския единен пазар. Целта му е да предостави по-добри, по-ефективни и по-надеждни условия за въздушен транспорт на европейските граждани.

1.2 Продължаващата криза в сектора на авиацията в ЕС, и по-специално в авиационната индустрия, прави още по-наложително спешното прилагане на ЕЕН. От изключително важно значение е услугите за управление на въздушното движение (УВД) в Европа да достигнат ниво на ефективност по отношение на производителността, икономичността, качеството, сигурността и опазването на околната среда, сравнимо с най-добрите световни практики.

1.3 В съответствие с предходните си становища TEN/451 (20.6.2011 г.) и TEN 354/355 (21.1.2009 г.) ЕИСК напълно подкрепя необходимостта от навременно и всеобхватно прилагане на ЕЕН и неговите инициативи за изследване на управлението на въздушния трафик (SESAR) в обхвата, по който първоначално беше постигнато споразумение през 2004 г. и 2009 г. Правните инструменти, предоставени на Европейската комисия посредством разпоредбите на ЕС, са достатъчни за тази цел. Поради продължаващата криза в сектора на авиацията в ЕС, и по-специално в авиационната индустрия, целите за 2025 г. биха могли да бъдат преразгледани.

1.4 ЕИСК изразява съжаление, че повечето държави членки, за които бяха определени цели за изпълнение, не успяха да ги постигнат, без това да доведе до някакви ефективни правни последици. ЕИСК също така изразява съжаление, че инициативата за функционални блокове въздушно пространство (ФБВП) в голяма степен не успя да се реализира и че обвързващият срок, определен за 4 декември 2012 г., не беше спазен.

1.5 В този контекст ЕИСК приветства плана на Комисията да даде допълнителен импулс на ЕЕН посредством новата т.нар. инициатива ЕЕН II+.

1.6 ЕИСК смята, че при преразглеждането на настоящата законодателна рамка на ЕЕН не би следвало да се поставя акцент единствено върху институционалните развития и подобряването на правната яснота, но и върху засилване на следните елементи:

— компоненти „отдолу-нагоре“, които да допълнят подхода „отдолу-нагоре“;

— по-добро прокарване на навременно и съществено прилагане на ЕЕН посредством наказания за неизпълнение;

— отделяне на допълнителните услуги по УВД, като те бъдат отворени за по-голяма конкуренция и за пазарните сили;

— определяне на цели, насочени в еднаква степен към качество на услугите и повишаване на ефективността;

— по-голямо участие на ползвателите на въздушното пространство.

1.7 Европейската авиационна индустрия е в много затруднена икономическа ситуация, която вече доведе до загуба на хиляди работни места. Следователно прилагането на ЕЕН и неговата подобрена ефективност също са важни за запазването на работни места в тази част на веригата за създаване на стойност в авиацията. В този контекст петият стълб на ЕЕН е от решаващо значение за даването на адекватен отговор на предизвикателствата в областта на заетостта, мобилността на работниците, промените в управлението на персонала и професионалното обучение. Вследствие на това, социалният диалог би трябвало да бъде засилен и да надхвърля пределите на самия сектор на УВД, да бъде отворен за участието на други социални партньори освен представителите на доставчиците на аеронавигационно обслужване (ДАУ) и би трябвало да разшири обхвата си така, че в него да се включи обсъждането на социалните последици за работниците в сектора на УВД, авиокомпаниите и летищата и на начини за запазване на работни места в авиационната индустрия в по-широк план.

1.8 Държавите членки, включително онези, които се бавят с прилагането на ЕЕН, би следвало да представят стратегиите си за бъдещото развитие на своите сектори на въздушния транспорт.

1.9 ЕИСК счита, че високото равнище на безопасност, постигнато от авиацията на ЕС, следва да остане от първостепенно значение. Изключително важно е да се гарантира, че необходимите действия за постигане на икономическите цели допълнително подкрепят развитието на равнището на безопасност.

2. Въведение

2.1 Завършването на Единното европейско небе на ЕС (ЕЕН) е неразделна част от процеса на подобряване на конкурентоспособността и растежа на икономиката на ЕС чрез по-нататъшно укрепване на европейския единен пазар. ЕЕН има за цел да подобри цялостната ефективност на начина, по който европейското въздушно пространство е организирано и се управлява. Това включва намаляване на разходите, подобряване на безопасността и капацитета и ограничаване на въздействието върху околната среда. Целта му е да предостави по-добри, по-ефективни и по-надеждни условия за въздушен транспорт на европейските граждани.

2.2 След неотдашните доклади на Евроконтрол (Сравнителния доклад за УВД за 2010 г., проекта за сравнителен доклад за УВД за 2011 г. и проекта за доклад за преглед на ефективността на работата на Евроконтрол за 2011 г.) следва да се отбележи, че в периода между 2007 и 2011 г. настъпиха редица промени. Поради това не би следвало да се прави никакъв анализ на цялостната промяна в ефективността на разходите, без да се вземат предвид основните събития през този период.

2.3 През 2010 г. годишните разходи, породени от фрагментацията на европейското въздушно пространство, възлязоха на 4 милиарда евро. Това включва 19,4 милиона минути закъснения, дължащи се на управлението на потоците въздушно движение по заобиколен маршрут; освен това всеки полет е бил средно с 49 км по-дълъг от прякия маршрут на полета. На европейско равнище икономическите разходи за композитен летателен час се повишиха слабо от 2006 г. до 2009 г. (+1% годишно в реално изражение); те се повишиха значително през 2010 г. (+4,6% в реално изражение), преди да спаднат през 2011 г. (-4,3%) преди първия референтен период на ЕЕН II. През 2010 г. разходите за осигуряването на управлението на въздушното движение и услуги в областта на комуникациите, навигацията и надзора намаляха с -4,8% в реално изражение, които бяха погълнати от рязкото повишаване на единичните разходи за закъснения при управлението на потоците въздушно движение (+77,5%), които пък от своя страна намаляха през 2011 г. с 42%.

2.4 От особено значение е съществената промяна в общите разходи, понесени от авиокомпаниите във връзка с предоставянето на аеронавигационни услуги, които през 2010 г. варираха от 849 евро до 179 евро, т.е. над 5 пъти. Освен това петте най-големи доставчици на аеронавигационно обслужване (ДАУ), всички от които извършват дейността си при сходни в общи линии икономически и оперативни условия, отбелязаха съществени разлики в своите единични разходи, които варират от 720 евро до 466 евро. Това разпределение ясно показва, че в Европа управлението на въздушното движение не е оптимизирано.

2.5 Резултатите от схемите на ЕЕН I и ЕЕН II (въведени съответно през 2004 г. и 2009 г.) показват, че принципите и общото направление на инициативата ЕЕН са правилни и че трябва да се положат усилия за оптимизиране на правилата на управлението на въздушното движение, които започват да дават резултати. Въпреки това тези схеми също откриха редица слабости, до голяма степен дължащи се на неуспеха на държавите членки да предоставят ясна картина за своите настоящи приоритети в областта на авиацията. Техните приоритети варират от въпроси като създаването на добавена стойност за ползвателите на въздушното пространство до максимизирането на собствените им приходи от въздушните операции, както и използването на авиацията като инструмент за регионално и микроикономическо развитие. В резултат на това

при осигуряването на аеронавигационно обслужване все още се проявяват съществени недостатъци по отношение на неговата ефективност и качество, и при все това не съществува каквото и да е ясно обяснение по отношение на тази ситуация. В допълнение настоящата институционална структура не е оптимална, тъй като включва редица припокривания, пропуски и липса на каквато и да е обща насока сред различните заинтересовани страни. Следователно институционалната рамка на ЕЕН трябва да се укрепи.

2.6 SESAR е технологичният елемент на ЕЕН. Според проучване на съвместното предприятие SESAR, макроикономическото въздействие на SESAR би могло да доведе до генериране на допълнителен БВП в размер на 419 милиарда евро за европейската икономика и до създаване на около 320 000 работни места. Завършването на програмата SESAR ще изисква значителни инвестиции от всички страни на участниците във веригата за създаване на стойност в авиацията, които трудно могат да бъдат обосновани, ако не се установи приемлива възвръщаемост на инвестициите въз основа на синхронизираното разполагане на въздушни и наземни елементи, включително ползвателите на въздушното пространство, ДАУ и летищата. Институционалната рамка трябва да се развие, за да се осигури успешно разгръщане на SESAR; в същото време всички сътруднически си страни трябва да направят груба оценка на съотношението между разходите и ползите за поредицата инвестиционни проекти по цялата верига за създаване на стойност в авиацията.

2.7 Ето защо Европейската комисия планира да издаде законодателен пакет (ЕЕН II+), който надгражда върху съществуващите инициативи на ЕЕН и чийто стремеж е да се подобри допълнително ефективността на разходите, капацитета, безопасността и качеството на регулирането.

2.8 Въз основа на информацията, получена от Европейската комисия, инициативата ЕЕН II+ ще има за цел:

- да подобри слабото представяне на услугите на аеронавигационното обслужване, като даде нов стимул за функционалните блокове въздушно пространство (ФБВП), осигури финансиране за разгръщането на SESAR, актуализира схемата за таксуване във връзка с контрола на въздушния трафик, модернизира технологията чрез завършване на SESAR и наложи по-ефективни цели за изпълнение на задачите;
- да подобри настоящата неоптимална институционална структура чрез редица мерки, които включват: концентриране на икономическата регулация в рамките на Европейската комисия, като ЕААБ поеме отговорността за техническото регулиране и надзора; признаване на Евроконтрол като подкрепящ орган за тези институции; актуализиране на управлението на управителния орган на мрежата и уточняване на рамките на ЕЕН и ЕААБ чрез премахване на припокриванията и в крайна сметка — създаване на Европейска авиационна агенция (ЕАА), която да обхваща всички аспекти на надзора на европейската авиационна индустрия — включително технически и икономически въпроси и въпроси на безопасността;
- да преразгледа регулаторните инструменти и да ги обедини в един цялостен акт;
- да призове държавите членки да включат Евроконтрол в новата институционална среда.

3. Общи бележки

3.1 В съответствие с предходните си становища TEN/451 (20.6.2011 г.) и TEN 354/355 (21.1.2009 г.) ЕИСК напълно

подкрепя необходимостта от навременно и всеобхватно прилагане на Единното европейско небе и инициативите SESAR: неотложният характер би следвало да е още по-осезаем, тъй като икономическото състояние на множество европейски авиокомпани понастоящем е много лошо.

3.2 ЕИСК очаква, че прилагането на пакета ЕЕН ще бъде напълно завършено, а именно в първоначално договорените през 2004 г. и 2009 г. рамки. Правните инструменти, предоставени на Европейската комисия посредством разпоредбите на ЕС, са достатъчни за тази цел.

3.3 В този контекст ЕИСК приветства плана на Комисията да даде допълнителен импулс на инициативата ЕЕН. От съществено значение за всички държави членки ще бъде да спазят своите предходни политически ангажменти да приключат навреме цялостното осъществяване на ЕЕН. От основно значение е и Европейската комисия да поддържа силна лидерска позиция и отговорност по време на целия процес на прилагане.

3.4 Като има предвид относително слабите резултати от прилагането на Единното европейско небе (ЕЕН) след влизането в сила на ЕЕН I през април 2004 г. и ЕЕН II през декември 2009 г., ЕИСК счита, че преразглеждането на настоящата правна рамка на ЕЕН би трябвало да се съсредоточи не само върху институционалните развития, но и върху засилването на следните елементи:

- компоненти „отдолу-нагоре“, които да допълнят подхода „отдолу-нагоре“;
- ясно представяне на стратегиите на държавите членки, по-специално тези, които могат да попречат на осъществяването на ЕЕН;
- засилване на навременното и същественото прилагане на ЕЕН посредством наказания за неизпълнение;
- задължително отделяне на допълнителните услуги по УВД, като те бъдат отворени за по-голяма конкуренция и за пазарните сили;
- определяне на цели, насочени в еднаква степен към качество на услугите и повишаване на ефективността;
- по-голямо участие на ползвателите на въздушното пространство;
- по-широко участие на социалните партньори – които не се изчерпват само с представители на доставчиците на авионавигационно обслужване (ДАУ) – като част от социалния диалог в рамката на ЕЕН II +.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК изразява съжаление, че значителен брой от държавите членки, за които бяха предназначени целите, не успяха да постигнат тези цели за изпълнение и това не доведе до никакви ефективни правни последици. Неотдавна внесените национални планове за ефективност показват, че тези държави членки са си поставили дори още по-неамбициозни цели. Ето защо, за да се гарантира, че държавите членки създават по-големи синергии в рамките на техните функционални блокове въздушно пространство (ФБВП), и в крайна сметка между самите

тях, очевидно съществува необходимост от амбициозни цели за изпълнение, съчетани с ефективен механизъм за санкции, както и еднозначни и ясни стратегии на държавите членки, които да са подкрепени от необходимата паневропейска хармонизация на правото в тази област. ЕЕН би следвало да стимулира развитието на необходимите общи европейски правни инструменти (напр. гражданско право) и общ подход към европейския сектор за противовъздушна отбрана.

4.2 ЕИСК смята, че би трябвало да бъдат предоставени повече правомощия на равнището на ЕС и на равнището на ФБВП, за да се спомогне за преодоляване на настоящия проблем, който се изразява в това, че държавите членки се съсредоточават върху защитата на своите собствени национални ДАУ или ги използват като инструмент на националната икономика, а не върху създаването на допълнителна стойност за ползвателите на въздушното пространство и клиентите/пътниците. Валидните за целия ЕС цели за изпълнение би трябвало да спомогнат да се гарантира постигането на високите цели на ЕЕН за 2020 г., а именно: спрямо 2005 г., трикратно увеличение на капацитета, където е необходимо, 10-процентно намаление на екологичното въздействие на полетите и намаляване с 50% на цената на услугите на УВД за ползвателите на въздушното пространство и постигане на напредък в дефрагментирането на националните въздушни пространства.

4.3 ЕИСК подчертава необходимостта да се запази независимостта на Органа на ЕС за преглед на ефективността (ОПЕ). Неговите дейности би трябвало да бъдат отделени от тези на Евроконтрол и да бъдат прехвърлени на пълноправен орган на ЕС, отговорността за когото носи Комисията. ЕС следва същото така да отреди по-силна роля на ОПЕ в процеса на установяване на валидни за целия ЕС цели за изпълнение и национални планове за ефективност. Свърхпредставителството на ДАУ следва да бъде прекратено.

4.4 ЕИСК смята, че на равнището на ЕС би следвало да се установят наказания и стимули за предотвратяване на неспазване на целите за изпълнение и да се гарантира, че тези цели ще останат отделени от националните интереси. В частност би трябвало да се предвиди свързване на нормата на възвращаемост на инвестициите, извършени от ДАУ, и дялът на техните акционери с постиженията на схемата за отчитане на ефективността.

4.5 ЕИСК изразява съжаление, че инициативата за функционални блокове въздушно пространство (ФБВП) не успя да се реализира и че законовият срок за ЕЕН II, определен за 4 декември 2012 г., не беше спазен. Би трябвало да се даде нов импулс на инициативите за ФБВП посредством повече управление „отгоре-надолу“ на равнището на ЕС. По-засиленият подход „отгоре-надолу“ би следвало да гарантира, че ФБВП носят реални ползи вместо сегашните козметични процедури. В този контекст на управителния орган на мрежата във връзка с ЕЕН би трябвало да се предостави правомощието да предлага и да прилага специфични проекти на ФБВП за оптимизиране на тяхното управление, въздушното пространство, както и технически и човешки ресурси въз основа на ясни крайни срокове. Би трябвало да бъдат установени наказания в случай на неспазване. Управителният орган на мрежата и заинтересованите ползватели на въздушното пространство също би трябвало да получат статут на наблюдатели в основните органи на ФБВП.

4.6 Приносът на държавите членки в Комитета на ЕС за Единно европейско небе беше доминиран от национални интереси, а не от целите на ЕС. Последното решение на този комитет относно изпълнението и схемата за таксуване за периода 2015–2019 г. е още един недостатък в прилагането на ЕЕН. ЕИСК предлага както на ползвателите на въздушното пространство, така и на ДАУ да се предостави статут на наблюдатели и правото на инициатива във всички дейности на комитета за ЕЕН.

4.7 ЕИСК отново приветства намерението на Комисията да разгледа въпроса за отделянето на допълнителните услуги по УВД като начин за подобряване на ориентираността към клиента и ефективността. За ускоряване на процеса на отделяне следва да бъдат използвани регулаторните инструменти на ЕС. В този контекст ЕИСК изразява съжаление, че Комисията не успя да спазва законовия срок, определен за 4 декември 2012 г., за да подготви и внесе проучване в Европейския парламент и Съвета за оценка на въздействието върху законите, безопасността, промишлеността, икономиката и обществото на прилагането на пазарни принципи за предоставянето на обслужване във връзка с комуникация, навигация, надзор и аеронавигационна информация и да вземе предвид развитието във функционалните блокове въздушно пространство и наличната технология.

4.8 ЕИСК смята, че законодателството за ЕЕН II+ би следвало да уреди разделянето между основните обвързани услуги на ДАУ и допълнителните услуги като комуникация, навигация и надзор, метеорологични услуги и обучение, като отвори пазара за тези услуги, което би могло да доведе до повече ефективност, по-високо качество и цялостно намаляване на разходите. ЕИСК отбелязва, че значението на по-нататъшното либерализиране на допълнителните услуги беше изтъкнато и в оценката на въздействието на законодателството във връзка с ЕЕН II+ и на срещата на високо равнище за ЕЕН в Лимасол. Въпреки че настоящото законодателство позволява отделянето на национално равнище, държавите членки по-скоро все още се колебаят за използването на този инструмент за подобряване на ефективността. Там, където това е възможно, предоставянето на услуги за комуникация, навигация и надзор и метеорологично обслужване би трябвало да бъде обект на пазарни условия и тръжни процедури. Освен това пазарните условия не би трябвало да се комбинират с механизъм на допускане на същия пазар, в противен случай той ще има доминираща позиция. Всички местни и съществени кръс-тосани субсидии би трябвало да бъдат забранени.

4.9 Новата концепция на Евроконтрол за централизирани услуги би трябвало надлежно да бъде разгледана, тъй като тези услуги се базират на приемливи търговски практики, подкрепени от оперативните участници (авиокомпаниите, ДАУ и летища), и те се основават на открити тръжни процедури за срочни договори, възлагани на онези компании, които са представили най-добрата оферта.

4.10 ЕИСК изтъква факта, че дефрагментацията на съоръженията за аеронавигационно обслужване би могла да стане възможна посредством използването на консолидационни центрове. Т.нар. концепция за „виртуален център“ би могла да

бъде полезна отправна точка. Този подход включва използването на напълно стандартизирани методи на единици за аеронавигационно обслужване, които работят от различни места и използват напълно стандартизирани методи на опериране с променлив мащаб, процедури и съоръжения по такъв начин, че ползвателите на въздушното пространство ги разглеждат като единна система. Това въздействие стана очевидно и при настоящата комбинация от програми на ЕЕН, като например SERA и SESAR. Тази организация подкрепя пълната техническа и оперативна съвместимост между участващите ДАУ, което от своя страна позволява сектори, възложени на отделни единици, временно да бъдат прехвърлени под оперативната отговорност на други единици. Следователно това ще позволи бързо оптимизиране на използването на зоналните контролни центрове (ЗКЦ) и ще осигури оптимално функциониране във всеки един момент.

4.11 Ето защо ЕИСК смята, че законодателството за ЕЕН II+ би трябвало да предостави подходяща регулаторна рамка, която да насочва и ръководи прилагането на мерки за стандартизация по последователен и съгласуван начин. Би трябвало да бъде създаден общ управляващ орган в рамките на ФБВП, за да се гарантира последователно и координирано прилагане. Мерките за стандартизация представляват реалистично и ефективно средство за постигане на целите за функциониране за целия ЕС.

4.12 ЕИСК приветства плановете на Комисията да увеличи задачите и правомощията на управителния орган на мрежата във връзка с ЕЕН. В този контекст ще бъде от съществено значение да се позволи на ползвателите на въздушното пространство да участват във вземането на стратегически решения, които засягат функционирането на мрежата и да предоставят на ДАУ роля в процеса на вземане на решения относно местното функциониране.

4.13 ЕИСК отбелязва факта, че Комисията планира да разшири обхвата на Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ), така че тя да се занимава с цялостното техническо регулиране и надзор, включително с области, които не са свързани с безопасността. ЕИСК е съгласен, че това може да бъде правилният подход, но изразява притеснение, че дори и с подкрепата на основаната на риска концепция за приоритетите натоварването на ЕААБ с нови задачи би могло да създаде повече проблеми отколкото ползи и да отклони вниманието на ЕААБ от основната ѝ мисия, свързана с безопасността. Ето защо ЕИСК смята, че разширяването на полето на действие на ЕААБ засега не следва да бъде приоритет. Вместо това ЕИСК смята, че потенциалните припокривания между ЕААБ и рамките на ЕЕН биха могли да бъдат отстранени посредством подходящи координационни механизми между ЕААБ, Евроконтрол и Комисията, без непременно да се променя институционалната рамка.

4.14 Ролята на Евроконтрол в оперативното осъществяване на ЕЕН е много важна. За да се осигури бъдещото ефективно функциониране на централизираното обслужване, като това предоставяно от управителния орган на мрежата, ще бъде необходимо преразглеждане на настоящото споразумение за Евроконтрол.

4.15 Що се отнася до SESAR, ЕИСК подчертава значението на осигуряването на достатъчно публично финансиране в подкрепа на синхронизираното разполагане на наземни и въздушни елементи. Освен това оперативните инвеститори (ползвателите на въздушното пространство, ДАУ и летищата) би трябвало да получат основна роля в управлението на прилагането на SESAR, когато се вземат решения относно приоритетите въз основа на ясни търговски практики. ЕИСК подчертава значението на прилагането на SESAR като основен европейски инфраструктурен проект. Комитетът изразява своята огромна загриженост във връзка с възможните съкращения в бюджета за Механизма за свързване на Европа, които биха могли да повлияят върху способността за продължаване на това прилагане. Също така е изключително важно да се изработят възможни бъдещи модели за финансиране за прилагането на SESAR за военни цели.

4.16 ЕИСК не подкрепя предложението на Комисията за въвеждане на ценова модулация за натоварени маршрути. Това в действителност няма да доведе до никакво подобрене в използването на капацитета на въздушното пространство; освен това, тъй като нейното въвеждане би могло да накара операторите на въздухоплавателни средства да облитат по-дълги маршрути, това ще противоречи на целите на ЕС за намаляване на емисиите като средство за борба с изменението на климата. Нещо повече, подобна система би била също несправедлива, тъй като операторите на въздухоплавателни средства вече заплащат цена за претоварване поради непреките разходи за закъснения. Подобен подход би довел до двойно наказание, което би било напълно недопустимо, особено след като операторите на въздухоплавателни средства използват таксите за прелитане за финансиране подобряването на инфраструктурата, което в крайна сметка би трябвало да доведе до намаляване на претовареността.

4.17 Вместо това ЕИСК смята, че ценовата модулация би трябвало да се съсредоточи върху мотивирането на операторите на въздухоплавателни средства да закупуват оборудването, необходимо за подобряване на цялостното функциониране на системата за управление на въздушния трафик. Това би могло да бъде постигнато чрез използване на публични фондове, за да се намалят потребителските такси за онези оператори на въздухоплавателни средства, които инвестират на ранен етап в

технологии на SESAR. Този подход би могъл впоследствие да бъде съпроводен от допълнителни мерки като концепцията „най-добре оборудвани, най-добре обслужени“, която напълно се подкрепя от ЕИСК.

5. Социален диалог

5.1 Европейската авиационна индустрия е в много затруднена икономическа ситуация, която вече доведе до загубата на хиляди работни места. Следователно прилагането на ЕЕН и неговата подобрена ефективност също са важни за запазването на работни места в тази част на веригата за създаване на стойност в авиацията. В този контекст петият стълб на ЕЕН е от решаващо значение за даването на адекватен отговор на предизвикателствата в областта на заетостта, мобилността на работниците, промените в управлението на персонала и професионалното обучение. Вследствие на това социалният диалог би трябвало да бъде засилен и да надхвърля пределите на самия сектор на УВД, да бъде отворен за участието на други социални партньори освен представителите на доставчиците на аеронавигационно обслужване (ДАУ) и би трябвало да разшири обхвата си така, че в него да се включи обсъждането на социалните последиствия за работниците в сектора на УВД, авиокомпаниите и летищата и на начини за запазване на работни места в авиационната индустрия в по-широк план.

5.2 ЕИСК е твърдо убеден, че ефективният постоянен социален диалог е от съществено значение за подпомагане на процеса на преход. Ако служителите не са напълно ангажирани в този преход, рискът от неуспех ще се увеличи значително. По-специално новите технологии и оперативни концепции, разработени от SESAR, ще променят традиционната роля на диспечерите на въздушното движение, които ще изпълняват функцията на ръководители на въздушния трафик.

5.3 Важно е социалният диалог в рамките на ЕЕН да отразява притесненията на всички участници в прилагането. Следователно настоящото доминиране на представители на ДАУ не е оправдано и рискува да стане причина за допълнителна дискриминация по отношение на други важни действащи лица от сектора.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Техническият текстил — двигател на растежа“ (становище по собствена инициатива)

(2013/C 198/03)

Докладчик: **г-жа BUTAUD-STUBBS**

Съдокладчик: **г-жа NIESTROY**

На 12 юли 2012 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

„Техническият текстил — двигател на растежа“

(становище по собствена инициатива).

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 март 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април 2013 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 172 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Отрасълът на техническия текстил в ЕС, който бележи положителни икономически тенденции и създава все повече заетост, е пример за „традиционен отрасъл“, способен да „открие себе си“ в нов бизнес модел, съответстващ напълно на нуждите на новата промишлена революция (по-интелигентен, по-приобщаващ и по-устойчив).

1.2 Текстилните материали и технологии са ключови иновации, които могат да дадат отговор на огромно разнообразие от обществени предизвикателства. Техническият текстил е благоприятен фактор за други промишлени отрасли, като предлага и предоставя:

- алтернативни материали: леки, гъвкави, меки, (много)функционални, издръжливи;
- нови технологии: гъвкави, непрекъснати, всеобхватни;
- функционални компоненти: благонадеждни, многофункционални, рентабилни, лесни за ползване части от по-обхватни технологични системи и решения.

1.3 Европейският икономически и социален комитет насочва вниманието на Европейската комисия и на Европейския парламент към основните фактори за успех, които трябва да се насърчат, за да се даде тласък на растежа в този многообещаващ сектор:

- да се установят на национално равнище и на равнището на ЕС прости и ефикасни средства за насърчване и финансиране на технологичните и нетехнологичните иновации;
- да се подкрепят всички необходими усилия, които дават възможност на работната сила да повишава квалификацията си и да приспособява уменията си към развиващите се пазари (здравеопазване, строителство, транспорт, козметика и други);
- да се включи компонент за текстила в подходящите програми на ЕС за научни изследвания и развойна дейност (НИРД) с цел да се благоприятства подмяната на традиционните материали, като стомана и цимент, с по-издръжливи текстилни материали и да се засилят изследванията в

областта на рециклирането на тези материали, както и в развиващата се област на „икономиката на CO₂“ (CO₂ като ресурс);

- да се отчете влиянието на евентуалното повишаване на цената на енергията върху предприятията в ЕС с интензивно потребление на енергия, които развиват дейност например в производството на нетъкани материали и композитни материали;
- да се окаже подкрепа на промишлеността при провеждането на оценки на жизнения цикъл с цел да се докаже екологичната устойчивост на продуктите.

2. Секторът на техническия текстил в ЕС

2.1 Определение за сектора и основни пазари

2.1.1 Техническият текстил се определя като текстилни влакна, материали и помощни материали, които отговарят повече на технически, отколкото на естетически критерии, макар че при някои пазари, какъвто е пазарът за работно облекло или спортна екипировка, са изпълнени и двата критерия.

Техническият текстил представлява функционален отговор на широк спектър от определени изисквания: лекота, устойчивост, подсилване, филтриране, забавяне на възпламеняването, проводимост, изолационни качества, гъвкавост, попиваемост и т.н.

Благодарение на вида влакна (от полиестер, полипропилен, вискоза, памук, въглерод, стъкло, арамид и други), както и на избора на най-подходящите производствени техники (претене, тъкане, оплитане, плетене, техника за нетъкани текстил и т.н.), в това число и на апретурата (багрене, печатане, промазка, ламиниране и пр.), производителите на технически текстил имат възможност да предлагат текстилни решения с механични, обменни или защитни свойства, подходящи за конкретните нужди на крайните потребители.

Поради това определението не зависи от използваните суровина, влакно или технология, а от предназначението на самия продукт.

„Messe Frankfurt“, който е световен лидер на търговските панаири на технически текстил с „Tehtextil“, е определил дванадесет основни пазара (1).

На практика техническият текстил е част от един по-широк сектор, който консултантите от „David Rigby Associates“ определят като „инженерство на гъвкавите материали“ (2), в които влизат пенопластите, покритията, праховете, смолите и пластмасите. Също така той е ключов компонент на композитните материали, които могат да бъдат определени като съчетание от два или повече материала, различни по форма или състав, като в общия случай има матрица, която може да бъде с влакнена структура, и арматура, която е по-здрава от матрицата.

2.2 Факти и числа

2.2.1 Текстилната и шивашката промишленост в ЕС

Според последните оценки на EURATEX, през 2011 г. текстилната и шивашката промишленост на ЕС е достигнала оборот от 171,2 милиарда евро благодарение на почти 187 000-те предприятия в сектора, в които са наети над 1,8 милиона работници. Предприятията са по-скоро малки (текстил — 13, облекло — 9, общо — 10), което обяснява защо те търгуват основно в рамките на вътрешния пазар, докато износът за държави извън ЕС е достигнал 38,7 милиарда евро или 22,6 % от общите продажби.

| 2011 г. | Потребление на домакинствата (млрд. €) | Оборот (млрд. €) | Предприятия (хил.) | Заетост (хил. лица) | Внос от държави извън ЕС (млрд. €) | Износ за държави извън ЕС (млрд. €) | Търговски баланс (млрд. €) |
|-------------|--|------------------|--------------------|---------------------|------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| Облекло | 304,0 | 77,5 | 131,4 | 1 117,9 | 67,7 | 18,4 | - 49,32 |
| Текстил | 166,5 | 93,9 | 55,5 | 716,4 | 25,4 | 20,3 | - 5,06 |
| ОБЩО | 470,5 | 171,4 | 186,9 | 1 834,3 | 93,1 | 38,7 | - 54,37 |

Източник: Ревизирани данни на EURATEX за данните на членовете и EUROSTAT — 2011 г.

2.2.2 Промислеността на техническия текстил в ЕС

В предишните си становища относно текстилния отрасъл ЕИСК посочва, че техническият текстил е една от най-многообещаващите сфери на дейност за европейските текстилни предприятия, особено за малките и средните предприятия (МСП). Промислеността на ЕС вече играе водеща роля при разработването на технически текстил (3). Благодарение на високия си иновационен капацитет, тази промишленост предлага възможност за пряка и непряка заетост и растеж в ЕС.

2.2.2.1 Подотрасъл на текстила

Според EURATEX промишлеността на техническия текстил в ЕС представлява около 30 % от общия оборот при текстила (без облеклото), или 30 милиарда евро (в някои държави членки той може да заема по-голям пазарен дял, например в Германия — 50 %, Австрия — 45 % и Франция — 40 %), 15 000 предприятия и 300 000 работници. Някои анализатори смятат, че трябва да се добавят и други части от промишлеността на ЕС — част от машинната промишленост за производство на текстил, както и „текстилната“ част на производствените дейности в други отрасли, като производството на гуми или покриването на пътища или сгради с геотекстил. Ето защо обемът на промишлеността на техническия текстил в ЕС като цяло е може би още по-голям (до 50 милиарда евро).

(1) „Agrotech“ — селско, горско и рибно стопанство. 2. „Buildtech“ — строителство на жилищни и други обекти. 3. „Clothtech“ — функционални компоненти за обувната и шивашката промишленост. 4. „Geotech“ — геотекстил и строително инженерство. 5. „Homotech“ — мебелни компоненти, подови настилки. 6. „Indutech“ — филтриране и други продукти, използвани в промишлеността. 7. „Medtech“ — санитарно-хигиенни и медицински материали. 8. „Mobiltech“ — транспортно строителство, оборудване и обзавеждане. 9. „Oekotech“ — опазване на околната среда. 10. „Packtech“ — опаковане и складово съхранение. 11. „Protech“ — лична и имуществена защита. 12. „Sporttech“ — спорт и отдих.

(2) Технически текстил и нетъкани материали — прогнози за световния пазар през 2010 г., направени от: „David Rigby Associates“, достъпни на адрес: <http://www.fibre2fashion.com/industry-article/pdffiles/Technical-Textiles-and-Nonwovens.pdf>.

(3) — Допълнително становище относно съобщението „Бъдещето на текстилния и шивашкия отрасъл в разширения Европейски съюз“ (ССМІ/009), прието на 7 юни 2004 г., докладчик: Nollet.
— Становище относно съобщението „Бъдещето на текстилния и шивашкия отрасъл в разширения Европейски съюз“ (ІNT/220), прието на 1 юли 2004 г., докладчик: Pezzini.
— Информационен доклад на ССМІ относно развитието на европейската текстилна и обувна промишленост (ССМІ/041), приет на 4 февруари 2008 г., докладчик: Cappellini.
— Становище относно предложението за регламент относно наименованията на текстилните влакна и свързаното с тях етикетироване на текстилните продукти (ІNT/477), прието на 16 декември 2009 г., докладчик: Cappellini.

2.2.2.2 Мястото на ЕС в световното потребление на влакна

В световен мащаб развитието на производството на технически текстил се онагледява с потреблението на влакна. През 2010 г. за изработката на технически текстил са изразходвани около 22 милиарда тона влакна в световен мащаб, което представлява 27,5 % от общото потребление от 80 милиарда тона за цялото текстилно и шивашко производство. Според оценката на Международния комитет за изкуствени и синтетични влакна (CIRFS) дялът на Европа в световното потребление на технически текстил възлиза на около 15 %.

| | Потребление на влакна (хил. тона) |
|------------------------|--------------------------------------|
| ЕС | 3 437 |
| Северна и Южна Америка | 4 111 |
| Китай | 7 100 |
| Индия | 4 020 |
| Останалите страни | 3 812 |
| Общо | 21 880 |

Източници: Международният комитет за изкуствена коприна и синтетични влакна (CIRFS), Международното сдружение на производителите на нетъкани материали и свързани с тях производства (EDANA) и JEC – европейска организация на производителите на композитни материали

Пазарният дял на ЕС като стойност е по-значителен — той варира между 20 и 33 % от основните подотрасли на възлизания на 230 милиарда долара световен пазар на технически текстил, включително нетъкните материали и композитните материали.

СТРУКТУРА НА СВЕТОВНИЯ ПАЗАР НА ТЕХНИЧЕСКИ ТЕСТИЛ – 2011 г.

| 2011 г. | Мт | Млрд. \$ | Дял на ЕС | Ръст (%) |
|----------------------|-------------|------------|-----------|----------|
| Технически текстил | 25,0 | 133 | 20 % | +3,0% |
| Нетъкани материали | 7,6 | 26 | 25 % | +6,9 % |
| Композитни материали | 8,0 | 94 | 33 % | +6,0% |
| Общо | 40,6 | 253 | | |

Източник: Световното сдружение на производителите на нетъкани материали INDA, Международното дружество за пазарни изследвания в областта на промишлеността Freedonia Group, Международното сдружение на производителите на промишлени тъкани IFAI, JEC

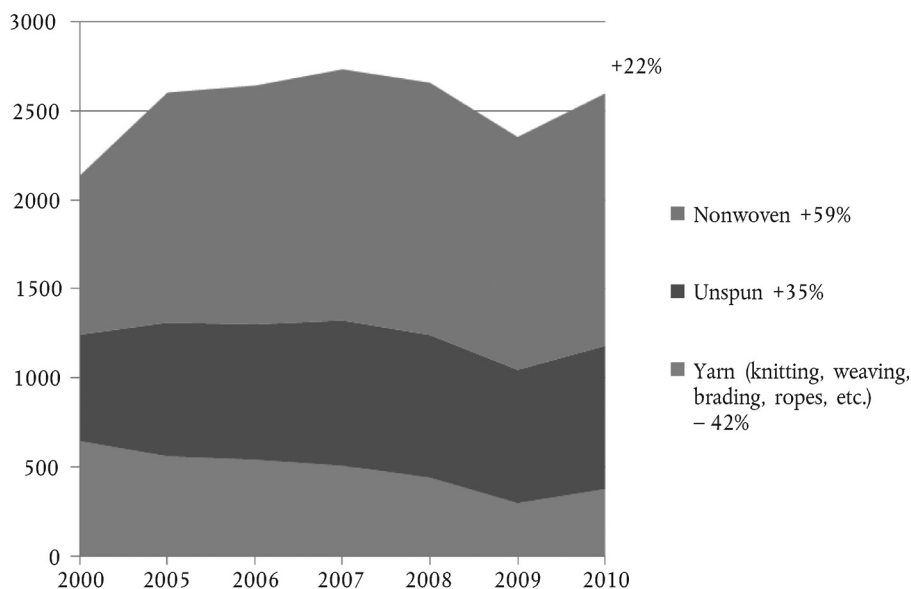
2.2.2.3 Международният износ на технически текстил от ЕС-27 през 2011 г.

Петте най-големи износители на технически текстил (DE, IT, FR, UK, BE) държат 60 % от общия международен износ на държавите членки. Освен това във Финландия, Дания, Швеция, Чешката република и Унгария техническият текстил заема най-големия дял в износа им на текстил (с изключение на облекло) (вж. Приложение 1: Дял на техническия текстил в международния износ на текстил през 2011 г. по държави членки).

2.2.3 Актуални тенденции в промишлеността на техническия текстил в ЕС

2.2.3.1 Ръст на нетъкните материали и композитните материали

През изминалото десетилетие отрасълът бележи ръст с 22 %, както е показано в следващата графика за развитието на потреблението на влакна според употребата им (с изключение на стъклени влакна).



Източник: Международният колитет по изкуствена коприна и синтетични влакна (CIRFS)

Отрасълът на техническия текстил в момента търпи съществени индустриални промени, породени от нарастващото значение на новите приложения (в областта на медицината, спорта и отдиha, въздухоплаването, околната среда) и радикалния преход от традиционните технологии (плетене, тъкане, оплитане и други) към по-нови (като технологиите за композитни материали и нетъкани материали).

Ръстът в Европа се дължи основно на две технологии:

- нетъкани материи с ръст от 60 % за последното десетилетие,
- композитни материали с ръст от 75 % за последното десетилетие.

2.2.3.2 Ключова позиция на три пазара

„Трите най-разпространени области на приложение в Европа също съставляваха над 50 % от общото потребление, но в този случай тези области бяха „Mobiltech“, „Homotech“ и „Indutech““ (David Rigby Associates ⁽⁴⁾).

2.2.3.3 Партньорство със страните от Евромед

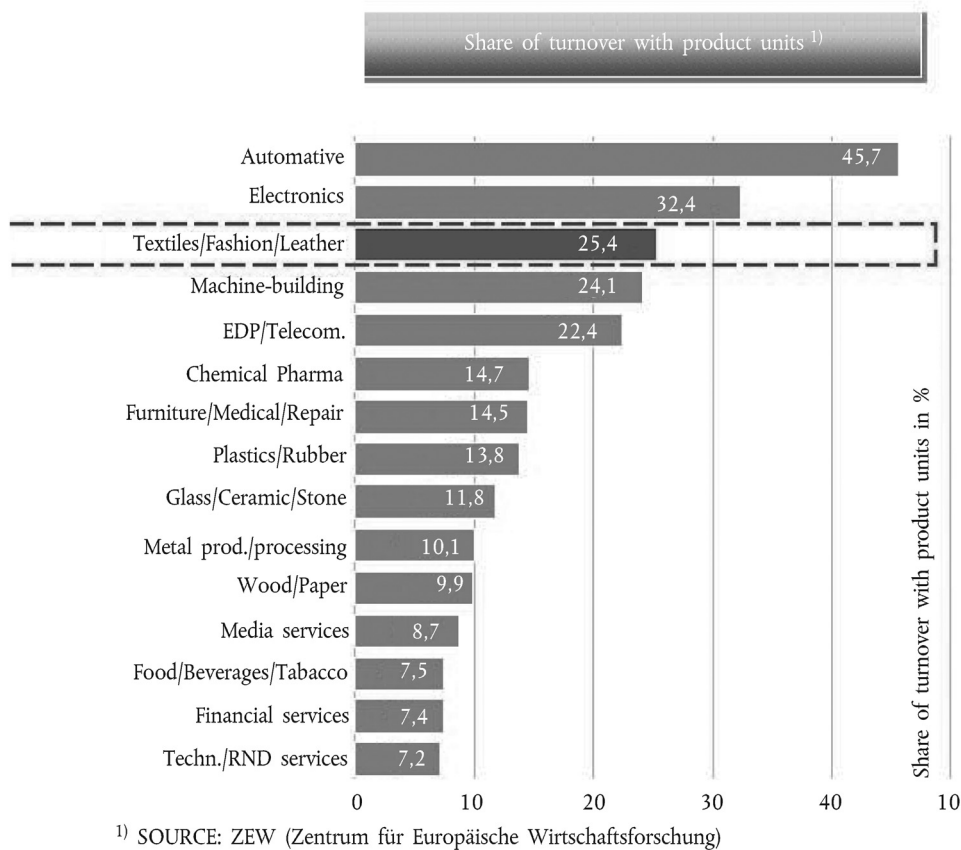
Текстилната и шивашката промишленост в ЕС е установила успешно индустриално партньорство със страните от Евромед, като Мароко, Тунис, Египет в производствената верига на модната индустрия. По този начин бъдещето ще открие нови възможности за насърчаване на инвестициите на ЕС в някои пазари на технически текстил, които са по-зрели, имат по-ниско технологично съдържание и са по-чувствителни към ценовия натиск от Азия.

В това отношение положението на Турция следва да се разглежда отделно. Турция е основен участник в производствената верига на модната индустрия в Евромед и има мощна интегрирана текстилна промишленост, от суровините (памук и синтетични влакна) до облеклото и текстила за дома. Все по-голям брой турски предприятия са активни на техническите пазари (10–15 %) и вътрешното потребление е динамично.

2.2.3.4 Отрасъл с висок иновационен капацитет

Последните изследвания в Германия потвърдиха, че предприятията, изработващи технически текстил, които са част от този междуетраслов бранш и снабдяват с материали няколко промишлени сегмента, притежават висок иновационен капацитет, като осъществяват над 25 % от своя оборот благодарение на нови иновативни продукти и се нареждат на трето място след автомобилната и електронната промишленост. (Източник: презентация на г-н Нупеке на първия конгрес на EURATEX, Истанбул)

⁽⁴⁾ Вж. бележка под линия 1.



2.3 Анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите („SWOT“ анализ)

2.3.1 Силни страни и възможности

2.3.1.1 Силни страни:

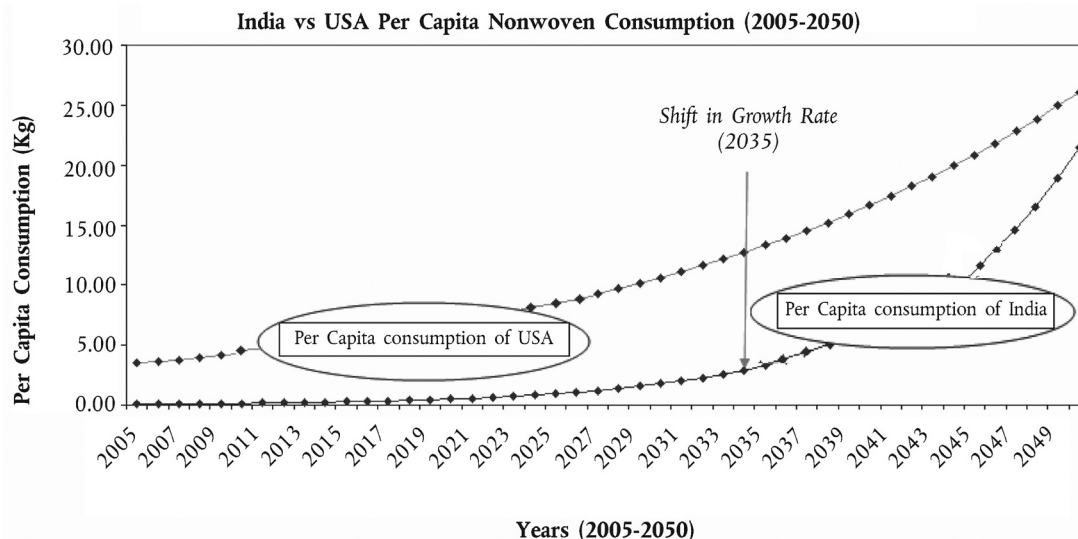
- все по-голямо развитие на НИРД и иновациите в рамките на предприятията, независимо от размера им;
- ефикасни колективни инструменти за подкрепа на иновациите на национално равнище (текстилни кълстери, центрове за НИРД и т.н.), особено в Германия, Франция, Белгия, Италия, Испания, Нидерландия, Полша;
- ефикасни колективни инструменти на равнище на ЕС: текстилната и шивашката технологична платформа, с множество съвместни проекти, които доведоха до взаимното обогатяване на приложните пазари, текстилните предприятия и научните изследователи; европейска мрежа, включваща основните институти за текстилни технологии („Textranet“), университетски мрежи (AUTEX), както и мрежа на основните иновационни текстилни региони;
- лидери в ЕС сред развиващите се пазари (например „Freudenberg“, или пък „Fiberweb“ при нетъканите материали);
- водещи позиции на ЕС в производството на текстилни машини със 75 -процентен дял от световния пазар;
- разнообразие на крайните форми на потребление, което е предимство във времена на слаб растеж;
- силна подкрепа за личните предпазни средства (ЛПС), които се считат от ЕК за един от шестте водещи пазара;

— по-добри финансови показатели като цяло спрямо останалите текстилни и шивашки предприятия (повече добавена стойност на един работник, по-големи парични потоци, по-големи печалби при по-ниски разходи и т.н.);

— надмощие на водещото световно търговски изложение („Tehtextil“).

2.3.1.2 Възможности:

- нарастващи нужди на крайните потребители от текстилни решения: решения, осигуряващи комфорт и същевременно наблюдение, с което дават възможност на ползвателите да водят активен живот, намаляване на въглеродните емисии в транспорта (чрез намалено топло) и строителството (чрез топлинна изолация), усъвършенстване на медицинските технологии (предпазване от вътрешболнични инфекции, импланти, следене на здравословното състояние и т.н.);
- тясно сътрудничество между производители и клиенти в отговор на някои много специфични потребности (индивидуални решения) и на пазарно търсене за иновационни решения;
- растящо търсене на материали с повишена степен на рециклируемост, което води, например, до замаяната на пенопластите с нетъкани материали, композитни материали и въздушни филтри в купетата на автомобилите;
- бърз ръст на потреблението на технически текстил на глава от населението в световен мащаб и по-специално в Китай, Индия и Бразилия.



Източник: Тексаски технически университет: „INDIA RISING: OPPORTUNITIES IN NONWOVENS AND TECHNICAL TEXTILES“ (Възходът на Индия — възможности на нетъканиа и техническия текстил), Seshadri Ramkumar и Appachi Arunachalam, Лаборатория за нетъкани и авангардни материали, Тексаски технически университет, Lubbock, Тексас.

2.3.2 Слаби страни и заплахи

2.3.2.1 Слаби страни:

- малки и средни предприятия с ограничена възможност за инвестиции;
- по-труден достъп до кредитиране;
- непривлекателност на текстилната промишленост за младите висшисти;
- спад на производството на естествени, изкуствени и синтетични влакна в ЕС, водещ до затруднения за иновациите поради малкия брой налични видове влакна и растящия риск от зависимост от вноса;
- ниска рециклируемост на техническия текстил в сравнение с традиционните материали към дадения момент;
- промишленост с интензивно потребление на енергия;
- тясна специализация на развитите приложни пазари като „Mobiltech“ (имайки предвид критичната ситуация на автомобилната промишленост в ЕС) или „Hometech“, най-вече за килими, материи за обзавеждане и матраци.

2.3.2.2 Заплахи:

- оскъдност на суровините и растящи цени (основно за синтетичните, регенерираните или неорганичните влакна, полимерите, предените нишки и филаментните нишки);
- повишаване на енергийните разходи (газ и електричество) в ЕС, което може да доведе до преместване на производст-

вените мощности на най-енергоемките производители в САЩ или Азия (изкуствени и синтетични влакна, нетъкани материали, багрила и апретури, и други);

- растяща конкуренция от страните с бързо развиващи се икономики и увеличаващи се препятствия пред достъпа до пазарите на тези страни. Азия вече е първа сред регионите производители от гледна точка на тонажа през 2010 г., като е увеличила 2,6 пъти своето производство;
- растящ натиск върху цените, особено на развитите пазари;
- нарастващ риск от фалшификация и копиране.

3. Приносът на този динамичен отрасъл към предизвикателствата на стратегията „Европа 2020“

3.1 Интелигентен растеж

Интелигентният растеж ще се основава на по-иновативна промишленост на ЕС с по-ефикасно използване на енергията, с нови материали, с подкрепа от информационните и комуникационните технологии (ИКТ) и с конкурентоспособност на предприятията, включително и МСП.

Отрасълът на техническия текстил може да спомогне пропорционално за този интелигентен растеж по най-различни начини:

- като насърчава най-добрите практики на трансфер на технологиите от един сектор в друг (взаимно обогатяване);
- като работи за повишаване на енергийната ефективност на производството;

- чрез способността за съчетаване на технологичните с нетехнологичните иновации — лумбалният колан трябва да е ефикасен, но също така и с естетичен за пациента дизайн;
- чрез способността за насърчаване на творческия подход при проектирането, използването и края на жизнения цикъл на продуктите/материалите;
- чрез опита в повишаването на квалификацията на работниците, за да се завладеят нови пазари, и т.н.;
- чрез разпространяването на ИКТ в ежедневието благодарение на интелигентния текстил, който комуникира със средата си — „интелигентното облекло“ за възрастните хора, което следи и предава важни физиологични данни на болниците, ще им позволи например да си останат у дома.

3.2 Приобщаващ растеж

В недалечното минало отрасълът на техническия текстил в ЕС показва положителна тенденция за създаване на заетост в редица държави членки. В този контекст се появиха случаи на недостиг на работна ръка и умения, на които би трябвало да се обърне внимание.

Приобщаващият растеж в ЕС ще поддържа и развива нашия социален модел, основаващ се на високи стандарти, традиции в социалната защита и здрава традиция в областта на социалния диалог. В политиките на ЕС и на национално равнище следва да се обърне специално внимание на уязвимите промишлености, територии и хора, за да се гарантира възможността им да извличат полза от икономическия растеж, технологичния напредък и иновациите в своето ежедневие.

Отрасълът на техническия текстил може да спомогне за този приобщаващ растеж според капацитета си по различни начини:

- чрез възможността да предлага на пазара подходящи и новаторски стоки и услуги за лица с увреждания, болни и възрастни хора: облекло по индивидуална мярка, облекло, предпазващо от падане, специална екипировка за спорт и отдиш;
- чрез възможността, благодарение на персонализирането, да се намери отговор на демографските и социалните промени, които предизвикват все по-голямо търсене на по-сложни и индивидуално съобразени продукти и услуги (виж някои проекти на Prosumer.net — Европейската инициатива за научни изследвания на потребителските стоки).

3.3 Устойчив растеж

Устойчивият растеж в ЕС означава енергийно ефективна и ефективно използваща ресурсите икономика с възможност да се справи с ангажиментите си за борба с изменението на климата и задавания се недостиг на ресурси. Тази икономика е широко известна като „нисковъглеродната икономика“ в отражение на стремежа за намаляване на емисиите на въглероден диоксид. От своя страна отрасълът на техническия текстил представлява първият пример на потенциална стъпка в посоката на икономика, в която въглеродът се използва като производствен ресурс.

Отрасълът на техническия текстил може да спомогне пропорционално за устойчив растеж по три основни начина:

- чрез намаляване на емисиите на CO₂, благодарение на полеките материали в областта на транспорта (композитни материали за въздухоплаването и въглеродни влакна за автомобилите);

- чрез предлагане на конкретни текстилни решения, например в области като филтрирането, подсилването и изолацията, за подобряване на енергийната ефективност в жилищния и строителния сектор;

- чрез рециклиране на PET от пластмасови бутилки за производството на полиестер.

C оглед на възможното устойчиво маркиране на техническия текстил, предприятията в ЕС следва да се насърчат:

- да се съобразяват с екологичните аспекти при проектирането на продукти и начини на производство;
- да извършват оценка на жизнения цикъл (ОЖЦ) на своите продукти. ОЖЦ ще играят все по-важна роля в бъдеще, тъй като досега доста често беше по-евтино да се рециклират други традиционни материали като металите.

Три основни въпроса, свързани с въглеродните влакна, чакат своето решение:

- първият е да се развие в ЕС, преди края на ерата на нефта, рециклируема въглеродна тъкан на основата на естествени влакна ⁽⁵⁾;
- вторият е да се разработят методи за рециклиране, които да позволят пълното рециклиране на текстила, състоящ се от смесени тъкани (80—90 %);
- третият, по-амбициозен, е да се подкрепи промишлеността и научната общност при разработването на подходящи процеси за използване на въглерода от CO₂ като ресурс, например чрез трансформиране чрез ускорена фотосинтеза или други способности. Макар и вече да се провеждат изследвания в контекста на други приложения, те трябва да се интензифицират („в икономика, основана на CO₂“ ⁽⁶⁾).

[Забележка: Вж. в Приложение 2 качествено сравнение на въздействието върху околната среда на традиционните материали спрямо това на техническия текстил, представено чрез три примера.]

4. Ключовите фактори за успех, които трябва да се насърчават на равнището на ЕС

4.1 Подобряване и предаване на умения и ноухау

4.1.1 Ролята на образованието е от ключово значение за развитието на този отрасъл — университети, инженерни училища в областта на текстила, пластмасите, гъвкавите материали и т.н. Предприятията в ЕС трябва да имат достъп до млади специалисти с необходимите умения за тези нови пазари — по-квалифицирана работна ръка, инженери с различни умения в областта на текстила, но също и в областта на химикалите, пластмасите и смолите, производството на автомобили, строителството и прочие.

Ролята на обучението и квалификацията на работниците също е много важна. На национално равнище следва да се даде приоритет на прехвърлянето на по-подходящи умения от развитите към развиващите се пазари.

⁽⁵⁾ Тази пътека, обаче, има ограничения поради необходимостта от земя и поради конфликтите с производството на храни (каквито вече се появява в контекста на биогоривата).

⁽⁶⁾ Вж. например www.bio-based.eu, www.nova-institut.de VCI / Dechema, 2009: Positionspapier – Verwertung und Speicherung von CO₂ (Документ, изразяващ позицията – Улавяне и съхранение на CO₂).

Ето защо Европейският икономически и социален комитет подкрепя работата, извършена от отрасловия Европейски съвет по уменията в областта на текстила, облеклото и кожарството (European Skills Council Textiles-Clothing-Leather — ESC-TCL), който бе основан през 2011 г. от социалните партньори с финансовата подкрепа на Европейската комисия, и призовава този съвет да оцени специфичните нужди на предприятията, произвеждащи технически текстил, от умения.

4.1.2 Предвид факта, че бързото развитие на нови приложни пазари е сравнително ново явление, има нужда от поощряване на новите възможности за заетост в този отрасъл. Проектът за свързване на различните съществуващи обсерватории за умения и работни места следва да се насърчи. Тази задача по поощряването е особено спешна заради лошия имидж на текстилната промишленост.

4.2 *Достъп до нетехнологични и технологични иновации и средства за предлагане на нови продукти и услуги на пазара*

В програма „Хоризонт 2020“ за периода 2014-2020 г. Европейската комисия установява три основни приоритета:

- предизвикателства пред обществото;
- водещи позиции по отношение на базовите и промишлените технологии;
- върхови постижения в научната база.

Европейският икономически и социален комитет подкрепя ключовите промени в „Хоризонт 2020“ спрямо предишната РП 7:

- повишаване на участието на промишлеността и на МСП, както и на ползите за тях;
- повече маломашабни проекти с по-ниска административна тежест (максимален срок от 2 години, с 3 до 6 партньори);
- ясен ангажимент за подкрепа на иновациите, включително и нетехнологичните иновации.

4.2.1 Европейският икономически и социален комитет подкрепя програмата COSME, тъй като тя предоставя средства за подпомагане на МСП в сектора на потребителските стоки при търговията с новаторски потребителски стоки чрез проекти и инициативи за въвеждането им на пазара посредством нови стопански модели.

4.2.2 Въз основа на опита на различни съвместни инструменти на национално равнище и на равнището на ЕС (които вече споменахме), се изясниха някои специфични нужди на този сектор:

- развиване на проста, благоприятна за МСП форма на комуникация относно програмите за НИРД, свързани с нови продукти и материали, понеже голяма част от тях имат отношение към текстила;
- подкрепа на структурите за сътрудничество и иновации между промишлеността и академичните среди в научните

изследвания (технологична платформа на ЕС за бъдещето на текстила и облеклото, съвети и мрежи на национално равнище, иновационни клъстери на регионално равнище и т.н.);

— осигуряване на комуникация и взаимодействие между тези структури в ЕС и подобни структури в други видове промишленост, за да се благоприятстват междуетрасловите иновации;

— предлагане на ново, амбициозно финансиране в рамките на „Хоризонт 2020“ за рециклиране на текстил (отпадъци от производството и завършени продукти), за да се подобри ефективността на рециклирането на текстил спрямо това на хартиената или стъкларската промишленост. Преразглеждането на директивата относно отпадъците е възможност да се организира секторът за рециклиране на текстил;

— интензифициране на научните изследвания във връзка с използването на CO₂ като ресурс, включително посредством ускорена фотосинтеза.

4.3 *Предизвикателството, свързано с достъпа до финансиране*

4.3.1 *Достъпът до банково финансиране*

Въвеждането на новите правила за платежоспособност „Базел III“⁽⁷⁾ ще доведе до по-ограничена кредитна активност в банковия сектор поради по-високото ниво на собствен капитал, което се изисква от органите за регулиране на банковото дело. Това ограничение на кредитирането ще има сериозни последици за МСП, особено в промишлените отрасли.

Достъпът до финансиране за разнообразни инвестиции (в машини, нови технологии, външно разрастване, придобиване на патенти и т.н.) е ключов фактор за развитието на техническия текстил в ЕС.

По принцип поради това, че малките и средните предприятия имат сравнително малък собствен капитал (собствени средства), техният достъп до банково финансиране е затруднен. Когато секторът, в който те функционират, е с отрицателен рейтинг, това допълнително затруднява достъпа им до банково финансиране.

4.3.2 *Достъп до небанково финансиране*

Делът на небанковото финансиране на икономиката в ЕС е ограничен в сравнение със САЩ в съотношение 1/3 към 2/3. Ето защо усилията, насочени към подпомагане на достъпа до финансовите пазари за МСП и насърчаване на „бизнес ангелите“ и капиталовите средства, следва да бъдат поощрявани.

Предприятията за технически текстил имат определени характеристики, които могат да привлекат частни инвестиции: те нерядко са семейни предприятия; ръководителите им нерядко са инженери с научен опит (например някои френски новосъздадени фирми, открити от хирурзи, с цел да разработват специални хирургически нишки и протези); и делът на оборота, инвестиран в НИРД, е по-висок от този на така наречените „традиционни промишлености“ (виж 2.2.3.4 по-горе).

⁽⁷⁾ Това са новите правила за капитала и ликвидността на банките.

4.4 Защита на правата върху интелектуалната собственост (ПИС) във и извън ЕС

МСП обикновено подценяват важността на своите нематериални активи. Трябва да им се помага да защитават своите права върху интелектуалната собственост (ПИС), особено в областта на патентите и марките, докато моделите и дизайнът са по-важни за пазара на модни и домакински стоки.

Европейският икономически и социален комитет отправя призив прилагането на европейския патент да започне в кратки срокове, с което ще се опростят процедурите и ще се осигури еднаква за всички и икономически достъпна защита за иновативните МСП от ЕС, чиито продукти са в границите на „целесъобразността за патентоване“ (специфичен SWOT анализ на типа иновация, пазара и профила на дружеството).

На световно равнище европейските предприятия са жертви на машабно копиране и фалшификация. Европейската комисия следва да им помогне да защитят правата си на големите нововъзникващи пазари като Китай, Индия, Бразилия или Мексико. Проблемите със защитата на марките, дизайна и моделите вече са известни в творческите отрасли. Необходимо в плана за действие за ПИС на Европейската комисия да се отдели по-голямо внимание на защитата на патентите за текстилни машини, нови влакна и процеси, които добавят нови функционалности.

4.5 Достъп до обществени поръчки в ЕС и трети държави

Обществените поръчки представляват мощен лост за създаване на работни места, насърчаване на устойчивото развитие и стимулиране на иновациите в бизнеса с технически текстил⁽⁸⁾. В рамките на ЕС изискванията следва да включват икономически, социални и екологични критерии. Публичните купувачи следва да бъдат активно насърчавани и обучавани да „смекчават“ ценовите и неценовите критерии (практически указания).

Достъпът до европейските обществени поръчки следва да бъде ограничен за чуждестранни предприятия, които оперират от чужбина и не спазват социалните и екологичните стандарти на ЕС, а достъпът до чуждестранни обществени поръчки следва да се подобри за предприятията от ЕС.

Европейският икономически и социален комитет подкрепя предложението за регламент от 21 март 2012 г., което цели пълна реципрочност между достъпа до обществените поръчки в ЕС за предприятия извън ЕС и достъпа до обществени поръчки извън ЕС за предприятия от ЕС⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Вж. също информационния доклад на ССМІ относно развитието на европейската текстилна и обувна промишленост (ССМІ/041) CESE 1572/2007, приет на 4 февруари 2008 г., докладчик: Carpellini.

⁽⁹⁾ Предложение на Европейската комисия за регламент относно достъпа на стоки и услуги от трети държави до вътрешния пазар на обществени поръчки на Съюза и за определяне на процедури за подпомагане на преговорите относно достъпа на съюзни стоки и услуги до пазарите на обществени поръчки на трети държави, COM(2012) 124 final, 21.3.2012 г., достъпно на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0124:FIN:BG:PDF>.

4.6 Достъп до трети пазари

ГД „Търговия“ понастоящем е напълно наясно с нарушените интереси на цялата текстилна и шивашка промишленост в ЕС и ЕК вече полага усилия да проучи и отстрани различните митнически и немитнически спънки.

Европейският икономически и социален комитет призовава ГД „Търговия“ да вземе под внимание при текущите и бъдещите двустранни преговори (Индия, Канада, Япония, САЩ и пр.) особените нужди на техническия текстил:

- като обърне повече внимание на инвестициите (а не само на износа);
- като обърне повече внимание на всички онези митнически позиции, които не са специално включени в глави 50—63 (от преди до облекло), например тъкани от стъклени влакна (HS 70.19) или нетъкани санитарно-хигиенни продукти (HS 96.19);
- като проучи допълнително проблемите, с които се сблъскват предприятията от ЕС при достъпа им до обществени поръчки в чужбина в сфери като работно облекло, болници и т.н.;
- като например включи в едно бъдещо трансатлантическо споразумение някои ангажименти относно стандартизацията.

4.7 Достъп до критични суровини

Над 80 % от влакната, използвани в техническия текстил, са синтетични. Някои от тях, като полиестерът, са достъпни в голямо количество и на приемливи цени, докато други, като въглеродните влакна, арамидът, стъклените влакна или нишките с висока здравина, са по-скъпи и обикновено се произвеждат извън ЕС.

Промишлеността на техническия текстил в ЕС е зависима от доставчиците извън ЕС, които могат да се изкушат от ограничените търговски мерки, както беше случаят с Индия през 2011 г. с ограничителните търговски мерки върху памучната суровина и памучната прежда.

Поради тези причини Европейският икономически и социален комитет призовава Европейската комисия:

- да вземе под внимание, в случай на необходимост, критичните суровини за техническия текстил при „дипломатията“ ѝ във връзка със суровините;
- да насърчи производството на естествени влакна — лен, коноп, вълна, целулозни влакна, и на биополимери, за да се осигурят за текстилната промишленост местни ресурси от суровини.

5. Приложение 1

Дял на техническия текстил в международния износ на текстил през 2011 г. по държави членки (без облекло)

| Държава членка | Дял на техническия текстил в износа само на текстил | Обем износ (€) | Дял от общото количество | Държава членка | Дял на техническия текстил в износа само на текстил | Обем износ (€) | Дял от общото количество |
|----------------|---|----------------|--------------------------|---------------------|---|-----------------------|--------------------------|
| AT | 21 % | 545 836 380 | 2,5 % | LT | 39 % | 178 787 500 | 0,8 % |
| BE | 28 % | 1 664 943 280 | 7,5 % | NL | 31 % | 1 499 620 840 | 6,8 % |
| BG | 23 % | 94 353 020 | 0,4 % | PL | 42 % | 723 561 280 | 3,3 % |
| CZ | 46 % | 1 075 687 960 | 4,9 % | PT | 23 % | 383 053 520 | 1,7 % |
| DE | 37 % | 5 471 826 120 | 24,8 % | RO | 24 % | 237 749 020 | 1,1 % |
| DK | 55 % | 696 198 480 | 3,2 % | SE | 65 % | 558 986 660 | 2,5 % |
| EE | 40 % | 44 819 560 | 0,2 % | SK | 36 % | 262 766 180 | 1,2 % |
| FI | 61 % | 201 378 760 | 0,9 % | SL | 37 % | 221 994 210 | 1,0 % |
| FR | 35 % | 1 781 833 080 | 8,1 % | SP | 28 % | 963 521 670 | 4,4 % |
| GR | 16 % | 106 778 290 | 0,5 % | UK | 40 % | 1 683 055 490 | 7,6 % |
| HU | 47 % | 356 668 170 | 1,6 % | Други 5 (*) | 65 % | 712 194 990 | 3,2 % |
| IT | 23 % | 2 608 481 980 | 11,8 % | Страни от ЕС | 33,3 % | 22 074 096 440 | 100 % |

(*): Кипър, Ирландия, Люксембург, Латвия и Малта

Източник: изчисления на EURATEX въз основа на данни на Информационния център за текстил и облекло

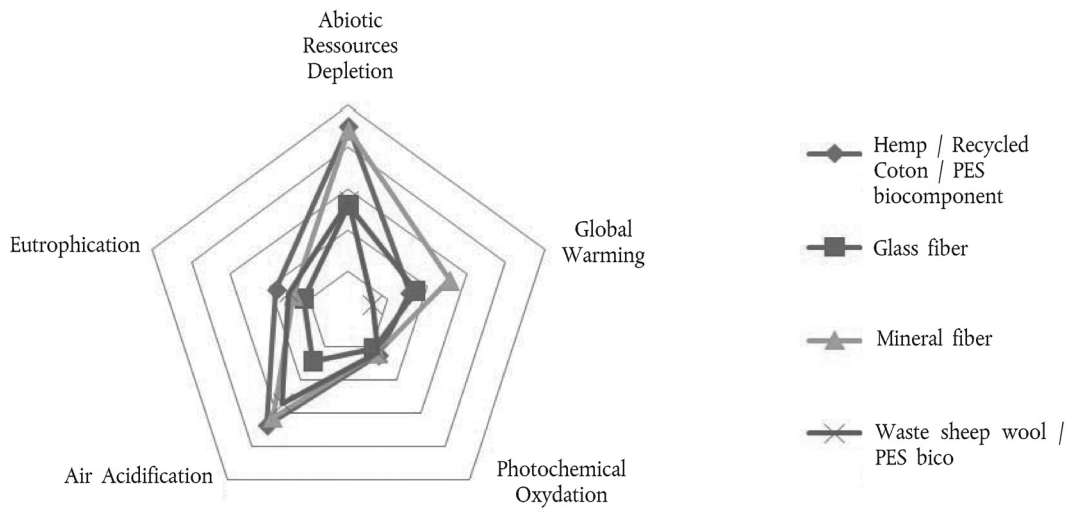
6. Приложение 2 – Сравнение в качествено отношение на въздействието върху околната среда на традиционните материали спрямо техническите видове текстил, представено с три примера

Февруари 2013 г., IFTN – Френският институт за текстил и облекло

Желателно е подробните и научнообосновани сравнения по отношение на въздействието върху околната среда да се извършват с помощта на инструмента „оценка на жизнения цикъл“. Съществен недостатък на този инструмент е количеството данни, които трябва да се съберат и обработят, както и значителният брой хипотези, които могат да се използват, което затруднява сравняването и тълкуването на получените оценки на жизнения цикъл помежду им.

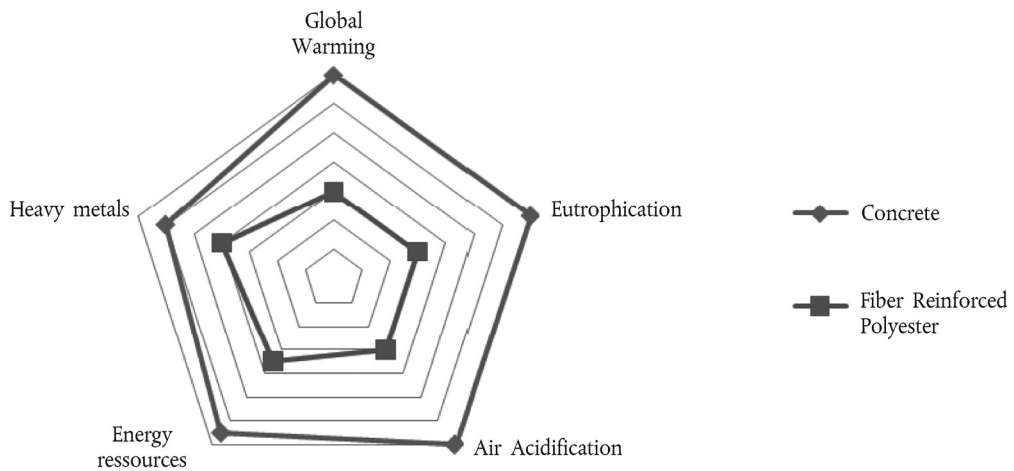
За да дадем представа за екологичния интерес от използването на технически текстил, ще съберем, например, резултатите от оценката на жизнения цикъл, при която е направено сравнение между техническия текстил и традиционните материали в три различни варианта на приложение. Тези варианти на приложение бяха избрани измежду строителните и транспортните продукти. Заедно с отрасъла на храните и напитките, тези два отрасъла съставляват 70–80 % от въздействието на целия жизнен цикъл на продуктите в Европа (Въздействие на продуктите върху околната среда (EIPRO), „Анализ на въздействието върху околната среда на жизнения цикъл на продукти във връзка с крайното потребление на ЕС-25“ (Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25, http://ec.europa.eu/environment/ipr/pdf/eipro_report.pdf). Представените резултати се основават върху нормализираната стойност (с изключение на третия резултат, за който не беше изчислена нормализирана стойност в рамките на проучването) и се отнасят за най-характерните форми на въздействие върху околната среда на отделните продукти. Резултатите показват някои значителни преимущества от гледна точка на това, че техническият текстил има по-благоприятно въздействие върху околната среда.

6.1 1 Строителство – Изолационни материали



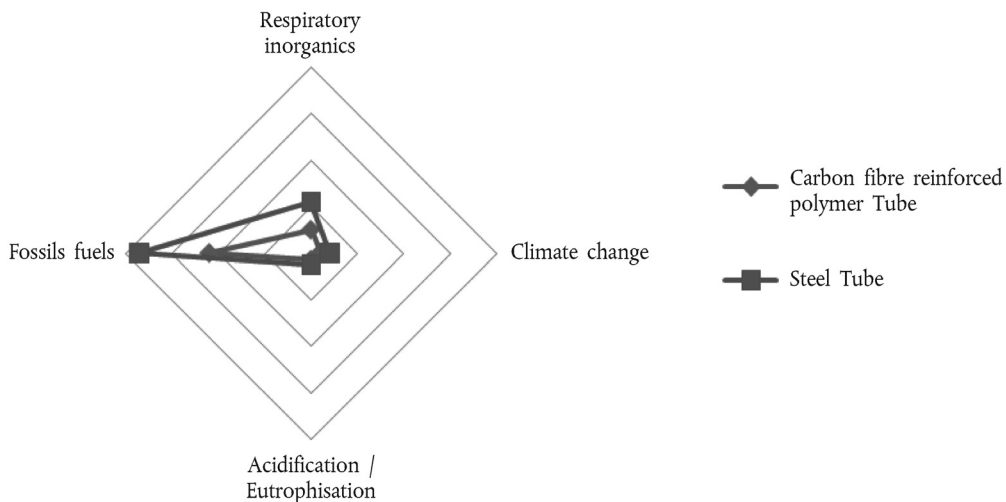
Източник: Британското министерство на храните, околната среда и развитието на селските райони (DEFRA), 2008 г. „Оценка на жизнения цикъл на изолационните материали, изработени от естествени влакна“ (Life Cycle Assessments of Natural Fibre Insulation Materials).

6.2 2 Строителство – Водни резервоари



Източник: E. Fekka, F. Flager, N. Frieden, T. Mercer, S. Russell-Smith, 2008 г., „Сравнение на жизнения цикъл на две аквариумни резервоарни системи: от пластмаса, укрепена с нишки, и от цимент“ (LCA comparison of two aquarium tank systems: fiber-reinforced plastic and concrete).

6.3 3 Въздушен транспорт – структурна тръба



Резултатите са показани за целия жизнен цикъл за 10 000km.

Източник: L. Scelsi, M. Bonner, A. Hodzic, C. Soutis, C. Wilson, R. Scaife, K. Ridgway, 2011 г., Потенциални икономии на емисии чрез използването на олекотени композитни компоненти на въздухоплавателни средства, на които е направена оценка на жизнения цикъл, публикация „eXPRESS Polymer Letters“, том. 5, № 3 (2011 г.), стр. 209–217 (Potential emissions savings of lightweight composite aircraft components evaluated through life cycle assessment).

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Арктическата политика на ЕС за справяне с новите глобални предизвикателства в региона – гледната точка на гражданското общество“ (становище по собствена инициатива)

(2013/C 198/04)

Докладчик: г-н HAMRO-DROTZ

На пленарната си сесия, проведена на 11 и 12 юли 2012 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:

„Арктическата политика на ЕС за справяне с новите глобални предизвикателства в региона – гледната точка на гражданското общество“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 март 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 163 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение

1.1 Регионът на Арктика се намира в период на дълбока трансформация. Изменението на климата оказва значително въздействие върху глобалното затопляне, а изтъняващата ледена покривка в региона от своя страна влияе върху метеорологичните условия и промените в околната среда по целия свят. Заедно с това те оказват въздействие върху световната икономика, защото предоставят нови възможности за развиване на икономическа дейност в този богат на суровини регион. Светът е отправил поглед към арктическия регион, чиято крехка екосистема и уязвимо население изискват подобаваща защита и внимание. Тези промени биха могли да имат последици от геополитически характер.

1.2 ЕИСК призовава ЕС да представи ясна стратегия за Арктика и да поеме убедителен ангажимент за сътрудничество с арктическите държави. Регионът на Арктика е от огромно значение за ЕС и ЕС може да допринесе в голяма степен за сътрудничеството в Арктика. Комитетът призовава за инвестиции в отговорна икономическа дейност, въз основа на ноу хау, съобразено с условията на студения климат и за развитие на инфраструктурата. Той призовава също така за сътрудничество за продължаване на научните изследвания в областта на изменението на климата и за решителни усилия за опазване на крехката околна среда в региона.

1.3 Позицията на Арктическият съвет, както и позицията на ЕС в Съвета следва да бъдат укрепени. Гражданското общество следва в голяма степен да участва в сътрудничеството в Арктика. Съществува необходимост от по-голяма откритост и от решителни усилия за подобряване на комуникацията в рамките на сътрудничеството в Арктика.

1.4 Публичното изслушване, което ЕИСК проведе в северна Финландия (Rovaniemi) в сътрудничество с Арктическият център към Университета на Лапландия⁽¹⁾, беше много ценно за Комитета. Комитетът има за цел да допринесе за сътрудничеството в Арктика и за политиката на ЕС за Арктика, както и да заздравя връзките си с гражданското общество в региона.

⁽¹⁾ Университетът на Лапландия е най-северно разположеният университет в ЕС: www.ulapland.fi; www.arcticcentre.org.

2. Основни виждания и препоръки на гражданското общество

В настоящето становище са представени вижданията и препоръките на организациите на гражданското общество на ЕС по отношение на политиката на ЕС за Арктика, по-конкретно във връзка със Съвместното съобщение на Комисията и на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност от юни 2012 г. и съответния съвместен работен документ на службите⁽²⁾.

2.1 Стратегическото значение на Арктика нарасна значително и в световен мащаб се наблюдава все по-голям интерес към региона. Ето защо е жизненоважно ЕС да вземе окончателно решение относно своята политика за Арктика във възможно най-кратък срок, за да може да действа като надежден и конструктивен участник и инициатор в сътрудничеството в Арктическият регион. ЕС трябва да засвидетелства ангажимента си към Арктика и към сътрудничеството в региона. Приоритетно значение трябва да се отдаде най-вече на северните части на арктическите държави членки на ЕС, както и на консолидирането на сътрудничеството с арктическите държави, преди всичко със съседните страни в Европа (в това число Гренландия). Ситуацията изисква **напълно развита стратегия за Арктика от страна на ЕС**.

Концентрирането на средства на ЕС, предназначени за региона на Арктика, на едно място или тяхното ефективно координиране, както и включването на бюджетен ред за региона на Арктика в бюджета на ЕС, са необходими условия за осигуряването на надеждно прилагане на политиката/стратегията на ЕС за Арктика.

2.2 Политиката/стратегията на ЕС за Арктика и стратегиите на арктическите държави следва да съответстват една на друга; управлението на Арктика следва да се разработва и прилага във

⁽²⁾ „Съвместно съобщение на Европейската комисия и върховния представител на Европейския съюз по въпросите на външните работи и политиката на сигурност до Европейския Парламент и Съвета — Разработване на политика на Европейския съюз по отношение на Арктическият регион: напредък от 2008 г. насам и следващи стъпки“, JOIN(2012) 19 final, 26.6.2012 г.

основа на конструктивно сътрудничество с тези страни и ключови партньори. Сътрудничеството и съвместното съществуване в Арктика следва да се основават по възможност на **международните споразумения и сътрудничеството в рамките на международни организации** (включително ООН, ММО, ФАО и МОТ). Сътрудничеството се улеснява от факта, че участващите държави би трябвало да са ратифицирали най-важните от тези споразумения, които имат отношение към Арктика.

2.3 Не трябва да се допуска надпреварата, която тече понастоящем в Арктика, да ескалира в конфликт. ЕС следва да насърчава диалога във връзка със създаването на международен правен механизъм за решаване на спорове, който би бил обвързващ за всички участници. Това е една от причините, поради които – както беше предложено още през 2010 г. и одобрено от Европейския парламент ⁽³⁾ – следва възможно най-скоро да се организира **арктическа среща на най-високо равнище** под егидата на Арктическият съвет, която би предоставила на всички ключови участници с интерес към региона и към сътрудничество възможност да обсъдят бъдещето на региона и да потърсят общо разбиране на принципите за сътрудничество в неговите рамки. Би било целесъобразно също такива срещи на най-високо равнище да се провеждат редовно в бъдеще, а успешното сътрудничество между участниците в Арктика ще изисква наличието на ефективни инструменти, като например споделена мрежа за комуникации и наблюдение на базата на съвременните технологии.

2.4 ЕИСК е съгласен, че **позицията на Арктическият съвет следва да се засили** и че той трябва да има мандат да работи като международен форум за преговори по ключови въпроси за Арктика. Успешното сътрудничество в рамките на Арктическият съвет зависи от равностойното третиране на всички арктически държави.

Позицията на ЕС в Съвета следва да е по-силна, тъй като това ще позволи ЕС да дава по-голям принос за работата на Съвета и чрез своето участие да засили неговото влияние. ЕС може да допринесе значително за сътрудничеството. Един от възможните начини за укрепване на позицията на ЕС е той да получи статут на наблюдател и арктическите държави-членки на ЕС следва също така да вземат предвид гледната точка на ЕС в Съвета.

ЕС следва също така да положи усилия за **засилване на сътрудничеството в рамките на Баренцовия Евро-Арктически съвет** (и Баренцовия регионален съвет), тъй като те играят ключова роля в трансграничното взаимодействие между 13-те членуващи региона (в Норвегия, Швеция, Финландия и Русия) от богатото на ресурси Баренцово море. ЕС следва да насърчава сътрудничеството между различните форуми за регионално сътрудничество и да използва техния опит, включително споменатите в раздел 4, като например Северния съвет на министрите, Съвета на страните от Балтийско море или Обединението на осемте страни от Северно и Балтийско море.

2.5 ЕИСК е съгласен, че са необходими по-изчерпателни и надеждни данни за изменението на климата в световен мащаб и в региона на Арктика, който има уникална околна среда и крехка екосистема. Трябва да продължи решителната насоченост към **научни изследвания и мониторинг** във връзка с изме-

нението на климата, екологичните, метеорологичните въпроси и въпросите, свързани с околната среда. Оценката на въздействието върху климата в Арктика (*Arctic Climate Impact Assessment, ACIA*), оценката на въздействието на изменението на климата върху снега, водата, леда и пермафроста в Арктика (*SWIPA*), програмата „Ice2sea“, проекта „Оценка на екологичния отпечатък на ЕС върху Арктика и неговата политика за региона“ (*Arctic Footprint and Policy Assessment Project*) и участието в мрежите за поддържане на наблюдение на Арктика (*Sustaining Arctic Observing Networks, SAON*) могат да послужат за катализиране на сътрудничеството в научните изследвания в Арктика. Установените, добре функциониращи мрежи на ЕС за сътрудничество в областта на научните изследвания и мониторинга следва да станат по-ефективни, за да се задълбочат познанията и да се увеличи капацитетът.

2.5.1 До момента основният акцент на научните изследвания се поставя в основни линии върху смекчаването и управлението на последиците от изменението на климата в различни части на света, но изменението на климата и последиците от него изглежда вече са достигнали повратна точка, отвъд която едва ли е възможно да бъдат спрени ⁽⁴⁾. Необходимо е следователно да се постави по-голям акцент върху научните изследвания в областта на опазването на арктическата околна среда и устойчивото управление на природните ресурси, както и във връзка с адаптирането към социалните и икономическите последици от изменението на климата. Научноизследователската дейност и резултатите от нея следва да бъдат обявявани публично; тя трябва да включва всички аспекти на въпроса и да е отворена и приобщаваща за гражданското общество и изследователите от всички държави на ЕС (вж. също параграф 2.9).

2.5.2 Свързаните с Арктика изследвания следва да бъдат по-силно застъпени в европейските програми за научни изследвания и за тях да бъдат предвидени отделни бюджетни кредити във финансовата рамка на ЕС за периода 2014—2020 г.

2.6 Регионът на Арктика е от изключително **икономическо значение** за местното население, за Европа като цяло, а и в по-широк план. Предприемачеството в региона, включително преработващата промишленост и предприемачеството в селските райони, следва да бъде насърчавано по различни начини, например чрез инициативи като ArcticStartup, както и чрез обучение. Инвестициите трябва да бъдат насърчавани. Когато става въпрос за добив на природни ресурси и други икономически дейности, ЕС следва да инвестира в **технологии, пригодени за арктическите условия**, и в разработването и разгръщането на **съответния ноу хау, свързан със условията на студения климат**. Това обхваща сондажите в открито море, минната и морската промишленост, проектирането и строенето на кораби и машини, пристанищните, корабостроителните и транспортните технологии.

2.6.1 Развитието на **инфраструктурата**, особено на железопътния, автомобилния, въздушния и морския транспорт, както и на мрежите за пренос на енергия, следва също да се извършва въз основа на технологии и ноу хау, подходящи за суровите природни условия в Арктика. Изграждането на добре функционираща инфраструктура/логистика (както в посока север-юг, така и в посока запад-изток) е от основно значение за развитието в региона на Арктика.

⁽³⁾ Вж. резолюцията на Европейския парламент от 20 януари 2011 г. относно „Устойчива политика на ЕС за Далечния север“, P7_TA(2011)0024, стр. 52.

⁽⁴⁾ Norsk Polarinstittutt, www.npolar.no, и Matthews, J.A.: The Encyclopedia of Environmental Change, Sage, Лондон, 2013 г.

2.6.2 Други важни области за развитие в региона, които се нуждаят от финансиране, са изграждането на населени центрове, използването на информационните технологии в рядко населени райони (дистанционно образование, електронно здравеопазване) и туризма.

2.6.3 При разработването на Северния морски транспортен път като разходноэффективна и в някои отношения по-сигурна алтернатива на Южния път през Суецкия канал, ЕС следва да отчита надлежно съображенията, свързани с околната среда. ЕС следва да работи в посока на това новите **морски плавателни маршрути** в Арктика да дават „право на свободно преминаване“ в съответствие с международните споразумения (Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право), включително там, където маршрутите преминават през изключителните икономически зони на различни държави. Това е от решаващо значение за развитието както на товарните, така и на пътническите превози в региона.

2.6.4 ЕС трябва да положи повече усилия, за да интегрира тези приоритети в **стратегията „Европа 2020“** за растеж и в други свои програми, като например „Съюз за иновации“ и „Хоризонт 2020“. Европейската регионална политика и политиката на сближаването, както и програмата Interreg и Европейският инструмент за съседство и партньорство (ENPI) са от ключово значение за най-отдалечените северни региони на ЕС и е жизнено необходимо те да продължават да достигат по ефективен начин до тези и съседните на тях региони, като подкрепят икономиката и обществената дейност и насърчават трансграничното сътрудничество.

2.6.5 ЕС трябва да инвестира също така в инициативи за сътрудничество в региона, договорени с неговите партньори. Проектът за партньорство в областта на транспорта на **Северното измерение** се нуждае от специално внимание и достатъчно средства, защото може да стимулира развитието на транспортни маршрути от богатия на суровини регион на Баренцово море, включително до европейските пазари. От съществено значение е, например, да не се отлага изграждането на наземни връзки между ЕС и ключови пристанища в Арктика, като тези в Мурманск и Нарвик. Подобни проекти следва да се разглеждат като неотложни приоритети (вж. също: параграф 2.6.1 и 2.6.3).

Насочването на ресурсите към насърчване на икономическата активност в региона би могло да се отрази положително върху заетостта, икономическия растеж и благосъстоянието на хората в региона.

2.7 От основно значение е да се осигури **устойчив баланс между опазването на околната среда и икономическата дейност** в Арктика. ЕС следва да положи решителни усилия да помогне на арктическите държави да постигнат този баланс, тъй като екосистемата в региона е особено крехка. Дейността в Арктика следва да е съобразена с най-високите **международни стандарти за устойчиво развитие**, които са наложителни поради условията в региона. Корпоративната социална отговорност е от ключово значение, както и Ръководните насоки на ОИСР за мултинационалните предприятия. Компаниите следва да работят **отговорно и внимателно**, по специално в местата с особена природна стойност или местата, които са свещени за коренното население. Същото повишено внимание следва да се спазва и при риболова, като се полагат

устойчиви грижи за дълбоководните рибни запаси въз основа на правилата на ЕС за риболова в открито море, съответните насоки на ФАО, съвместното съобщение JOIN(2012) 19 final и придружаващия го работен документ SWD(2012) 182 final, а вероятно и споразумението в рамките на Комисията за риболова в североизточните части на Атлантическия океан (NEAFC/CPANE) ⁽⁵⁾. Това е от решаващо значение за съхраняване на жизнеспособността и благосъстоянието в Арктика.

2.7.1 Насоките и опитът на ЕС, свързани с **оценките на въздействието върху околната среда** и морската политика следва активно да бъдат предоставени за сътрудничеството в региона на Арктика. Освен оценката на въздействието върху околната среда на икономическата активност, винаги следва да се извършва оценка и на икономическото въздействие.

2.7.2 ЕС следва да положи усилия, за да гарантира, че новото **споразумение на Арктическият съвет относно избягването на нефтени разливи** ще се прилага напълно и че ще започнат преговори относно ръководните принципи за добива.

2.7.3 От жизненоважно значение е също така да бъдат успешно приключени преговорите относно **Кодекса на мореплаването за полярните региони (Полярния кодекс) на ММО**. По отношение на морските плавателни маршрути в Арктика ЕС следва също така да предостави своите услуги за **сателитно наблюдение „Галилео“** с цел да се подобри корабоплаването и да се засили безопасността, като системата се комбинира с други подобни на нея, в случаите когато това е възможно.

2.8 ЕИСК изразява силна подкрепа за започнатия от ЕС **диалог със саамите и други местни народи**, както и с групи по интереси в региона на Арктика. Необходимо е решителни усилия за поддръжане и укрепване на този диалог. Културното наследство и традиционното препитание (включително отглеждането на северни елени) на коренното население следва да бъдат зачитани. Жителите на региона обаче основно принадлежат към групи, различни от местните (90%), поради което диалогът следва да бъде разширен и да обхване цялото население. ЕИСК изразява съгласие също така с наблюдението от Съобщението от юни 2012 г., че **„Арктическият регион е източник както на предизвикателства, така и на възможности, които ще имат значително отражение върху живота на бъдещите поколения европейски граждани“**. Промените в Арктика ще окажат въздействие върху условията на живот на хората не само там и в съседните региони, но също така и в други части на света (например във връзка с икономическия потенциал, по-голямата честота на екстремните метеорологични условия в резултат от изменението на климата, промяната на океанските течения, покачването на морското равнище, сушата, проливните дъждове, обилните снеговалежи и др.).

2.8.1 **Гражданското общество заедно с местното население трябва в голяма степен и редовно да участва в работата в Арктика**. Различните заинтересовани страни от социалната сфера, включително предприятия, работници и природозащитници, следва да участват както в многостранните дейности, така и в дейностите на ЕС, свързани с Арктика. Необходимо е да се организират диалог, дискусии на кръгла маса и изслушвания с различни групи на гражданското общество.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК, ОВ С 133, 09.05.2013 г., стр. 41.

2.8.2 ЕИСК препоръчва ЕС да работи за подобряване на участието на гражданското общество на няколко равнища:

- всяка държава от Арктическият регион следва да включи в дейността си във връзка с Арктика ключови партньори от гражданското общество;
- ключовите партньори от гражданското общество следва да получат по-силна консултативна роля в Арктическият съвет и Баренцовия Евро-Арктически съвет във връзка с въпросите, засягащи гражданското общество;
- в бъдещата си политика/стратегия за Арктика ЕС следва да включи диалог с ключовите партньори от гражданското общество в ЕС.

2.8.3 Целта на ЕИСК е да участва в тази работа, като представя вижданията и предложенията на организираното гражданско общество в ЕС. ЕИСК възнамерява също така да укрепи връзките си с гражданското общество в Арктика както в рамките на ЕС, така и извън него. Стремещт е да се подкрепя гласът и организираното представителство на гражданското общество в арктическите държави. Трябва да се предприемат стъпки и за да се гарантира, че е налице поле за изява на подрегионалните и местните участници да изразяват своите виждания на равнище ЕС.

2.9 ЕИСК е съгласен с виждането, че в региона са необходими много **по-голяма прозрачност и публична информация за Арктика** и сътрудничество. Поради това ЕС следва да отправи призив за създаването на ефективна **стратегия за комуникация** във връзка със сътрудничеството в Арктика. За тази цел ЕИСК напълно подкрепя предложението представено от Комисията през 2008 г.⁽⁶⁾, отбелязано от Съвета на министрите през 2009 г.⁽⁷⁾ и по-късно от Европейския парламент⁽⁸⁾, за **създаването на Арктически информационен център на ЕС**. Основната му задача ще бъде да предоставя информация за резултатите от научните изследвания и други дейности, свързани със сътрудничеството в Арктика. Тази инициатива е важна, най-вече от гледна точка на по-голямата прозрачност. Следва да се приветства се фактът, че Европейската комисия е възложила задачата за извършване на подготвителната работа във връзка с изграждането на този център на Арктическият център към университета на Лапландия. Информационният център би могъл да функционира като мрежа, с участие на арктически изследователски и комуникационни органи от Европа и другите. Гражданското общество трябва да играе роля и в този контекст.

3. Контекст

3.1 Основни характеристики на Арктическият регион

Зоната между Северния полюс и Северния полярен кръг (шир.66° 33' 44") е известна като Арктическият регион, което е едно добро определение.

⁽⁶⁾ Съобщение на Европейската комисия относно „Европейският съюз и Арктическият регион“, COM(2008) 763 final, 20.11.2008 г.

⁽⁷⁾ Заклучения на Съвета по въпроси, свързани с Арктическият регион, 2985-то заседание на Съвета по външни работи, 8 декември 2009 г.

⁽⁸⁾ Резолюцията на Европейския парламент относно „Устойчива политика на ЕС за Далечния север“, 20.1.2011 г.

3.1.1 По-голямата част от региона се състои от Северния ледовит океан, който е почти изцяло покрит с лед, а Северният полюс се намира в средната част на океана. Баренцово море, Карско море, Гренландско море, Норвежко море, морето Бофорт, море Лаптеви и някои други морски региони съставляват част от Северния ледовит океан. Северният ледовит океан е заобиколен от континентален шелф. Осем арктически държави – Канада, Дания (включително Гренландия), Финландия, Норвегия (включително Свалбард), Русия, Швеция и САЩ (включително Аляска) – са частично разположени на север от Северния полярен кръг и обхващат големи площи арктическа територия. Исландия само се допира до Северния полярен кръг. Поне пет от тези държави – Норвегия, Русия, Канада, Дания/Гренландия и Съединените Щати („Петте от Арктика“) – имат излаз на Северния ледовит океан. Три от арктическите държави са държави членки на ЕС: Финландия, Швеция и Дания. Норвегия и Исландия са нечленувачи в ЕС страни по ЕИП, докато Исландия е страна кандидатка за членство в ЕС. Съединените щати, Русия и Канада са стратегически партньори на ЕС. Гренландия е част от Дания, но се радва на широко самоуправление от 2009 г. насам; тя не е част от ЕС, но е сключила споразумение за партньорство с него.

3.1.2 Арктическият регион обхваща площ от 14,5 милиона кв.км и има население от приблизително 4 милиона души (повечето от които в Русия), като около 10% от тях принадлежат на групи от коренното население (напр. саами, инуити, ненци, алеути, атабаски и гуичин). Саамите във Финландия и Швеция са единственото коренно население в рамките на ЕС. Мурманск, разположен в северозападна Русия, е най-голямото арктическо пристанище⁽⁹⁾. Регионът разполага с функциониращи общности и обществено планиране, пример за които е Регионалният съвет на програмата за развитие на селските райони в Лапландия за периода 2014 – 2020 г.⁽¹⁰⁾ В региона също се практикуват селско и горско стопанство, животновъдство с цел добив на кожа и други форми на стопанска дейност, пригодени за суровия климат на Арктика⁽¹¹⁾.

3.2 Основни предизвикателства в Арктическият регион

3.2.1 Арктическият регион е традиционно стабилен и съвместното съществуване на арктическите държави се основава на конструктивно сътрудничество и доверие. Той има важен геополитически статус и интересът към региона в арктическите държави, Европа и по света значително нарасна през последните десетилетия. По редица причини регионът се намира в период на дълбока промяна.

3.2.2 Антропогенното **изменение на климата** в световен мащаб, и **основно глобалното затопляне**, е изключително важно и напредва бързо в Арктика. То е причина за **топенето на ледената покривка и размразяването на дълбоко замръзвалата земя**, което на свой ред ускорява парниковия ефект из цял свят (отчасти поради отделянето на метан). Парниковият ефект е причина за по-голямата честота на екстремните метеорологични условия, промяната на вятъра и океанските течения, покачането на морското равнище, по-голямата

⁽⁹⁾ За актуален преглед на Арктическият регион и неговото управление, вж. *Arctic Governance: balancing challenges and development* („Управление на Арктика: баланс между предизвикателствата и развитието“), регионален брифинг, Европейски парламент, ГД за външни политики на ЕС, политически отдел, Fernando Garcés de los Fayos, DG EXPO/B/polDep/Note/2012_136, юни 2012 г.

⁽¹⁰⁾ www.lapinliitto.fi.

⁽¹¹⁾ Например: <http://www.arcticbusinessforum.org>.

честота на дългосрочните суши, както и проливните дъждове и обилните снеговалежи в различни части на света. Топящите се ледове, особено в Антарктида и Гренландия, могат да причинят покачване на морското равнище с 1 – 2 метра. До септември 2012 г. арктическата ледена покривка е намаляла с рекордни стойности (до 3,41 милиона кв.км). По-конкретно ледът в почвата се топи бързо (около 70% се е стопил от 1980 г. насам) и се заменя от тънък лед, който се задържа една година. През лятото на 2008 г. 65% от Северния ледовит океан остана без лед и големи участъци от него биха могли да се разтопят в голяма степен през следващите няколко десетилетия⁽¹²⁾.

3.2.3 Регионът разполага с **огромни, неизползвани залежи на природни богатства** както в океана, така и на сушата. Ледената покривка, която изгънява и се свива поради затоплянето на атмосферата, в съчетание с разработването и внедряването на нови технологии, умножава възможностите за проучване и извличане на въглеводородни изкопаеми (нефт, газ) и други дълбоководни залежи от суровини. Така например, една четвърт от откритите световни находища на газ и 80% от откритите находища на природен газ на Русия се намират в Арктика. Смята се, че 13% от неоткритите залежи на нефт в света, 30% от неоткритите залежи на газ и 20% от залежите на течни газове се намират в региона.

3.2.4 Повечето от най-големите петролни и газови компании в света извършват дейност в Арктика; вече са налице многобройни сондажни платформи за нефт в открито море и се търсят и проучват нови места още по на север (Норвегия, например, има 89 платформи в Баренцово море и скоро ще започне да сондира на девет нови платформи). Нарастващото значение на енергията от шистов газ не е причина тези източници да изглеждат по-малко привлекателни.

3.2.5 В продължение на няколко десетилетия в различни части на Арктика, в които има огромни, неразработени залежи, се извършва интензивен добив на метали и минерали. Например, 90% от добивът на желязна руда в ЕС и около 20% от общия световен добив на никел произхождат от Арктика, предимно от региона на Баренцово море. Арктическият регион разполага също така с много гори – възобновяем природен ресурс от основно значение.

3.2.6 Приблизително една четвърт от световните **рибни запаси** се намират в Арктика. Покачващите се температури на водата оказват въздействие върху движението на рибата, което от своя страна се отразява на риболова. Риболовът се движи все по на север към неизследвани досега води.

3.2.7 Все по-крехката ледената покривка и повишаването на температурата на въздуха водят до все повече възможности за разработване на **нови морски плавателни маршрути (Северозападния коридор и Северния морски път)** през Северния ледовит океан към Източна Азия, които са с около 40% по-къси от съществуващите морски пътища до страните, граничещи с Атлантическия океан и до крайбрежните азиатски държави. Това ще доведе до значително намаляване на разходите за транзитен трафик и едновременно с това до намаляване на въглеводородните емисии. Значителна част от презокеанския превоз на товари в световен мащаб се извършва от плавателни съдове на

ЕС и 90% от този превоз понастоящем се осъществява по традиционните, южни морски пътища. През 2012 г. по Северния морски път от Баренцово море до Беринговия проток преминаха четиридесет и шест кораба. Превозът на товари се увеличава, въпреки че все още има сериозни неясноти във връзка с използването на маршрута, най-вече по отношение на правилата за навигация, разходите, сигурността, както и екстремните метеорологични условия в региона.

3.2.8 **Икономическият потенциал** е огромен и Арктика може да се превърне в ключов регион за световната икономика благодарение на енергийните и суровинните си ресурси и новите морски транспортни пътища.

3.2.9 Условията на околната среда в Арктика са уникални и **екосистемата в региона е крехка и уязвима**. Полагането на усилия за по-добро управление на промените в околната среда и предотвратяване на екологични бедствия, причинени от човека в резултат от икономическа дейност (разливи от нефт и др.) е ключов приоритет за регионалното сътрудничество.

3.2.10 Тези промени оказват влияние върху условията на живот на коренното население и на други хора, които живеят в Арктика и в съседните региони. Променящите се метеорологични условия и промените в околната среда, явните икономически възможности и нарастващите геополитически интереси и интереси на сигурността оказват влияние и върху живота на хората в други части на Европа и по света.

3.2.11 Може да се счита, че постигането на стратегически баланс между заплахите и възможностите в Арктика е от решаващо значение за бъдещето на целия свят.

4. Основни политически фигури в Арктика

4.1 Всяка едно от **осемте арктически държави** има собствена стратегия за Арктика⁽¹³⁾. В общи линии те се съсредоточават върху подобни приоритети: политическото и икономическото значение на Арктика за тях; специфичното положение на страната в региона; природните условия и екосистемата; както и необходимостта от сътрудничество за развитие на управлението на региона по устойчив начин. Основна отправна точка на всички стратегии е потенциалът на региона на Арктика по отношение на енергетиката, суровините и развитието на транзитни маршрути. Държавите също така са изградили двустранни отношения помежду си с цел защита и насърчаване на общите си интереси в Арктика. През октомври 2012 г. Парламентарна асамблея на НАТО изготви резолюция относно Арктика⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ **Норвегия:** „Далечния Север: визия и стратегии“, 2011 г.; **Русия:** „Основна държавна политика на Руската федерация в Арктика до 2020 г. и след това“, 2008 г.; **Канада:** „Северната стратегия на Канада: нашият Север: нашето наследство, нашето бъдеще“; **Швеция:** „Арктика: стратегията на Швеция за региона“, 2012 г.; **САЩ:** „САЩ: Политика за региона на Арктика“, 2009 г.; **Финландия:** „Стратегия на Финландия за региона на Арктика“, 2010 г., предстои да бъде актуализирана през април 2013 г.; **Дания, Гренландия и Фарьорските острови:** „Стратегия на Кралство Дания за Арктика за периода 2011—2020 г.“, 2011 г.; **Исландия:** <http://www.utanrikisraduneyti.is>.

⁽¹⁴⁾ Парламентарна асамблея на НАТО, Резолюция 396.

⁽¹²⁾ „Оценка на въздействието върху климата в Арктика“, (Arctic Climate Impact Assessment, ACIA).

4.2 В Севера действат четири форума за регионално сътрудничество:

Арктическият съвет ⁽¹⁵⁾ е най-важният инструмент за регионално сътрудничество и в състава му влизат осем членове (арктическите държави, включително Фарьорските острови и Гренландия като зависими територии на Дания), шест постоянни участници (различните форуми за сътрудничеството между коренните народи от арктическите държави) ⁽¹⁶⁾ и голям брой наблюдатели (Нидерландия, Испания, Обединеното кралство, Полша, Франция, Германия и 18 междуправителствени организации и НПО). ЕС, Италия, Китай, Индия, Южна Корея и Сингапур са поискали правото да бъдат постоянни наблюдатели. През последните години Китай значително е увеличил дейността си във връзка с Арктика и страните от региона. Държавите, членуващи в Арктическият съвет, са сключили споразумения, като например споразумението за издирване и спасяване по море. Налице е стремеж на Съвета да бъде предоставена по-важна роля, по-широка компетентност и по-голямо влияние като инструмент на международното сътрудничество.

4.3 **Баренцовият Евро-Арктически съвет** ⁽¹⁷⁾ включва европейските арктически и подарктически региони. Той насърчава сътрудничеството в богатия на ресурси регион на Баренцово море, който се нуждае от по-добри транспортни маршрути до европейските пазари и други точки. Съветът има седем членове (Финландия, Норвегия, Швеция, Дания, Исландия, Русия и Европейската комисия). Съветът е също така домакин на **Баренцовия регионален съвет** (BRC) ⁽¹⁸⁾, който включва 13 подрегиона на Баренцово море и чиято работа е насочена към улесняване на прагматичното сътрудничество.

4.4 **Северният съвет на министрите** ⁽¹⁹⁾ (или Северният съвет) има собствена стратегия за Арктика. В петте скандинавски страни традиционно е налице тясно и широкообхватно сътрудничество помежду им, както и компетентност и опит по отношение на северните условия. Гренландия участва в това сътрудничество като пълноправен член.

4.5 **Съветът на страните от Балтийско море** (CBSS) ⁽²⁰⁾ поддържа сътрудничеството между осемте страни в региона на Балтийско море. ЕС има своя собствена **макрорегионална стратегия за региона на Балтийско море** (EUSBSR).

4.6 **Северното измерение** ⁽²¹⁾, което е обща политика на ЕС, Исландия, Норвегия и Русия, обхваща голяма географска област, в която са включени европейските арктически и подарктически региони от северозападна Русия на изток до Исландия и Гренландия на запад. Сътрудничеството се основава на четири тематични партньорства – Партньорство за околната среда в рамките на северното измерение (NDEP), Партньорство на Северното измерение по здравеопазване и социална сигурност (NDPHS), Партньорство на Северното измерение за транспорт и логистика (NDPTL) и Партньорство на Северното измерение за култура (NDPC), – както и на отделен „арктически прозорец“ сътрудничество. Партньорството на Северното измерение за транспорт и логистика (NDPTL), в рамките на което в момента се разработва предложение за изграждане на регионална транспортна мрежа, е от важно

значение във връзка със сътрудничеството в Арктика. Партньорството за околната среда в рамките на северното измерение (NDEP) също играе ключова роля в Арктическият регион, най-малкото защото то предостави рамка за успешното почистване на радиоактивните отпадъци на Колския полуостров. Третата среща на министрите на външните работи от Северното измерение се проведе през февруари 2013 г. в Брюксел ⁽²²⁾. Бизнес съветът на Северното измерение ⁽²³⁾ работи предимно за подобряване на инвестиционните условия в региона и повишаване на неговата конкурентоспособност. САЩ и Канада се ползват със статус на наблюдатели на заседанията на Северното измерение.

4.7 Парламентаристите от арктическите страни участват във всички гореспоменати форуми за сътрудничество, а освен това редовно си сътрудничат и в рамките на **Конференцията на парламентаристите от Арктическият регион** (CPAR).

4.8 Шестте **форума за сътрудничество за коренното население на региона** осъществяват редовно сътрудничество.

4.9 **Международната полярна фондация** (IPF) поддържа международното сътрудничество между страните, които са заинтересовани от арктически въпроси, и през септември 2012 г. организира „Симпозиум за бъдещето на Арктика 2012 г.“, който се проведе в седалището на Комитета на регионите.

5. Насоки за регионално сътрудничество

5.1 Сътрудничеството по въпроси, свързани с региона на Арктика, се основава във възможно най-голяма степен на **международни споразумения и в рамките на международни форуми**.

5.2 Най-важното международно споразумение, засягащо региона на Арктика, е **Конвенцията на ООН по морско право от 1982 г.** ⁽²⁴⁾, която разглежда въпросите за океанските и морските зони между независимите държави и съгласно която беше създадена **Комисията на ООН за границите на континенталния шелф**.

5.3 С помощта на тези споразумения държавите, граничещи със Северния ледовит океан, се опитаха да постигнат общо разбиране относно границите на своите регионални териториални води и изключителни икономически зони (включително 200 морски мили отвъд континенталния шелф). Полагат се усилия за избягване на териториални спорове, но има „определени спорни географски точки, за които все още не е намерено решение. Съществува риск от ескалиране на споровете. През 2008 г. в Илулиссат, Гренландия, крайбрежните държави договориха съвместна декларация, в която беше подчертано суверенното право на всички подписали страни да регулират икономическата дейност в рамките на своята изключителна икономическа зона.

5.4 Развитието на потенциални морски търговски пътища – Северозападния коридор (който минава през изключителната икономическа зона на Канада) и пътя през Северно море (който минава през изключителната икономическа зона на Русия) – както и осигуряването на съоръженията, условията и безопасността, необходими за тяхното използване, са обект на запълбочени проучвания и дебати на различни форуми за сътрудничество. Целта е да се постигне възможно най-добро споделено разбиране между страните на принципите, от които се ръководи използването и управлението на тези маршрути.

⁽¹⁵⁾ www.arctic-council.org.

⁽¹⁶⁾ Секретариатът на коренното население към Арктическият съвет (*The Arctic Council Indigenous Peoples Secretariat (IPS)*), www.arcticpeoples.org.

⁽¹⁷⁾ www.beac.st.

⁽¹⁸⁾ www.beac.st.

⁽¹⁹⁾ www.norden.org.

⁽²⁰⁾ www.cbss.org.

⁽²¹⁾ http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm.

⁽²²⁾ <http://www.consilium.europa.eu/6597/13>.

⁽²³⁾ <http://www.northerndimension.info/component/content/article/10-innerpage/9-ndbc>.

⁽²⁴⁾ www.UN.org.

Съществуват международни споразумения по този въпрос, като например **Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право** и споразумението на **Международната морска организация** (ММО) ⁽²⁵⁾ за правото на свободно преминаване, като същевременно **се работи по съставянето на Полярен кодекс на ММО**.

5.5 Въпросите, свързани с изменението на климата и устойчивото развитие са от особено значение в Арктика. **Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата (РКОО-НИК)** ⁽²⁶⁾ продължава да бъде ключова отправна точка за международните отношения. Това ще има много важни последици и за Арктика.

Програмата на ООН за околната среда (UNEP) ⁽²⁷⁾ стартира своя собствена програма за мониторинг на Арктика.

5.6 Групите за защита на околната среда участват активно в тази работа. **Грийнпийс** предложи икономическата дейност да не бъде безусловно разрешена в Арктическият регион без предварително споразумение относно принципите за неговото опазване.

6. Дейност на ЕС и развитие на политиката за Арктика

6.1 Геополитическите, екологичните и икономическите интереси на ЕС в Арктика са съществени и нарастват във все по-голяма степен. ЕС е участник в сътрудничеството в региона не на последно място заради своите арктически държави членки.

6.2 **Политиката на ЕС за Арктика все още е в процес на формиране.** Тя набра скорост през 2008 г., в основни линии по инициатива на Европейския парламент ⁽²⁸⁾. Комисията публикува две съобщения (през 2008 и 2012 г.) по този въпрос (вж. бележки под линия 2 и 7). Съветът на министрите е приел две резолюции (през 2008 и 2009 г.) ⁽²⁹⁾. Съветът обсъди текущата ситуация по време на заседанието си от 31 януари 2013 г.

6.3 **През 2008 г. и юни 2012 г. ЕС обяви своето намерение да прилага цялостен подход** спрямо политиката за Арктика с три основни цели:

- опазване на околната среда в Арктика в сътрудничество с населението на региона;
- насърчаване на устойчивото използване на природните ресурси;
- насърчаване на международното сътрудничество с акцент върху важното значение на международните споразумения.

⁽²⁵⁾ www.imo.org.

⁽²⁶⁾ www.un.org.

⁽²⁷⁾ www.unep.org.

⁽²⁸⁾ Резолюция Р6 ТА(2008)0474, 9.10.2008 г.

⁽²⁹⁾ Закljučения на Съвета по въпроси, свързани с Арктическият регион, 2985-то заседание на Съвета по външни работи, 8 декември 2009 г. Вж. също: бележка под линия 9.

Политиката днес се основава на три ключови области: познание, отговорност, ангажимент.

6.4 Двустранните отношения на ЕС с арктическите държави обхващат сътрудничеството в региона. ЕС е сключил отделно споразумение с Гренландия, а многостранното Северно измерение също играе ключова роля в Арктическият регион.

6.5 **Много от действащите програми на ЕС могат също така да бъдат приложени спрямо региона на Арктика.** През периода 2007—2013 г. ЕС инвестира около 1,4 милиарда евро за насърчаване на устойчивото развитие в Арктика и в съседните региони. Сътрудничеството в областта на научните изследвания зае приоритетно място: шестата рамкова програма за научни изследвания, която започна през 2002 г., включваше проекти, свързани с Арктическият регион. През последните години ЕС инвестира над 200 милиона евро в научни изследвания, свързани с Арктика и участва в много съвместни научноизследователски проекти, предимно като част от своята **Седма рамкова програма за научни изследвания** ⁽³⁰⁾. Съществува добре функционираща мрежа, която улеснява сътрудничеството между редица научноизследователски институти (в рамките на ЕС и извън него). Основните научноизследователски проекти за периода 2008—2012 г. и програмите за финансиране за регионалното сътрудничество за периода 2007—2013 г. са представени в списък ⁽³¹⁾. Редица проекти бяха осъществени в Арктика в рамките на регионалната политика на ЕС, програмата Interreg и Европейското териториално сътрудничество (ЕТС), Насоките за регионална помощ (НРП) и Европейският инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП). Механизмът за свързване на Европа и Трансевропейската транспортна мрежа не обхващат Арктическият регион.

Европейската комисия наскоро реши да проучи по какъв начин информацията за научните изследвания, свързани с Арктика, може да бъде организирана в рамките на ЕС. Предвижда се създаване на Арктически информационен център на ЕС.

6.6 ЕС е страна по Северното измерение и член на Баренцовия Евро-Арктически съвет. Съюзът е *ad hoc* наблюдател в Арктическият съвет и е кандидатствал за статут на постоянен наблюдател. От няколко години ЕС участва пълноценно в дейността на различните работни групи на Съвета.

6.7 Членове на Европейския парламент присъстват на Конференцията на парламентаристите от Арктическият регион (СРАР) (вж. параграф 3.3.7) и участват в парламентарното сътрудничество между четирите регионални съвета на Севера и Северното измерение. Европейският парламент е приел две резолюции относно Арктика (през 2008 и 2011 г.) (вж. бележка под линия 9 и Р6 ТА(2008)0474).

6.8 ЕС стартира редовен диалог с представителни организации на коренното население и други групи на гражданското общество от региона и участва в дейностите на Международната полярна фондация (IPF).

⁽³⁰⁾ Седма рамкова програма за научни изследвания.

⁽³¹⁾ SWD(2012) 182, Приложение I, и Европейско териториално сътрудничество, Приложение II.

6.9 ЕИСК е изготвял становища, които имат отношение към сътрудничеството в Арктика, включително становища относно Северното измерение, регионалната и морската политика, устойчивото развитие и отношенията със съседните страни. ЕИСК има институционалните отношения с гражданското общество в Норвегия, Исландия и Русия (които поддържа чрез Консултативния комитет за Европейското икономическо пространство (КК-ЕИП), СКК „ЕС-Исландия“ и Кодекса за поведение за отговорен риболов) и е организирал два форума на Северното измерение за гражданското общество (през 2002 и 2006 г.), както и среща на заинтересованите страни във връзка със срещата на равнище министри на Северното измерение през февруари 2013 г.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

489-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 17 И 18 АПРИЛ 2013 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци“

COM(2012) 722 final

(2013/С 198/05)

Докладчик: г-н **Petru Sorin Dandea**

На 12 март 2013 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци“

COM(2012) 722 final.

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 4 април 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 16, 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април 2013 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 169 гласа „за“, 1 глас „против“ и без гласове „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства плана, представен от Комисията, и подкрепя усилията ѝ за намиране на конкретни решения за намаляване на данъчните измами и укриването на данъци. Реален напредък е възможен само ако държавите членки обърнат повече внимание на повишаването на ефикасността на данъчните служби, като отделят достатъчно човешки и финансови ресурси за това, и осигурят по-добрата им координация.

1.2 ЕИСК препоръчва Комисията и Съветът да включат в годишния обзор на растежа и в европейския семестър въпросът за данъчните измами и укриването на данъци, но също и агресивното данъчно планиране, както и да прилагат специфични мерки за борбата срещу тези явления, за да се гарантира напредък в плащането и събирането на данъците, превръщането им в по-справедливи, подобряването на преразпределението и по-успешната борба с бедността.

1.3 ЕИСК приветства предложенията на Комисията за включване в черен списък на държавите членки, които

действат като данъчни убежища, като не зачитат принципите на доброто управление в областта на данъчното облагане, и отправя искане на европейско равнище да се определят общите критерии, които ще позволят да се идентифицират тези държави и територии, като се избягва различното им прилагане на национално равнище. Уместно е вписването в черния списък да не се ограничава до трети държави, но същото да важи и за териториите или юрисдикциите, принадлежащи на държавите членки, както и за предприятията, работещи в тези територии.

1.4 ЕИСК смята, че Комисията би могла да допълни своите предложения за вписване в черния списък със санкции срещу предприятията, изразяващи се, например, в изключване от обществените поръчки или лишаване от финансиране от страна на ЕС или от държавни помощи.

1.5 ЕИСК смята, че агресивното данъчно планиране представлява само по себе си неморална практика, която сериозно се отразява върху функционирането на вътрешния пазар и води

до несправедливост на данъчните системи по отношение на данъкоплатците, тъй като подкопава данъчните основи на държавите членки, като по този начин ги задължава да повишат данъците. Като се има предвид сложността на явлението е необходимо предложенията на Комисията относно общите разпоредби за борба със злоупотребите и определянето на дефиниция за фиктивните двустранни споразумения да станат достатъчно ясни, за да бъдат лесно приложими във всички държави членки.

1.6 ЕИСК признава важността на усилията на Комисията да преговаря за сключването на споразумения относно доброто управление в областта на данъчното облагане със съседните на ЕС държави. Комитетът препоръчва на Съвета да упълномощи Комисията да води тези преговори, като счита, че тези инструменти могат да се окажат изключително полезни в борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци.

1.7 ЕИСК препоръчва Комисията и държавите членки да продължават да работят за опростяването и хармонизирането на съществуващата правна рамка на европейско и национално равнище. Една опростена и по-хармонизирана правна рамка в областта на данъчното облагане, която да може да гарантира справедлива данъчна система, допълнена с модерни компютърни инструменти за проверка, контрол и обмен на данни, би била в състояние значително да намали възможностите за данъчни измами и укриване на данъци.

1.8 ЕИСК препоръчва на Комисията, Съвета и Европейския парламент да разубедят държавите членки да поддържат големи разлики в равнищата на прякото или косвеното данъчно облагане, които насърчават данъчната конкуренция.

1.9 ЕИСК приветства решението на Комисията да проучи възможността за въвеждане на европейска система на данъчни идентификационни номера (TIN). ЕИСК отново отправя искането, с което вече се обърна към държавите членки в множество свои становища, за хармонизиране на системата на косвеното данъчно облагане. Комитетът насърчава Комисията да прави предложения в тази насока. Такава хармонизация, заедно с въвеждането на системата на европейска система на TIN би позволила да бъдат силно намалени измамите от верижен тип.

2. Въведение

2.1 Данъчните измами и укриването на данъци, но също избягването на плащането на данъци чрез метод на агресивно данъчно планиране, поддържат засилващото се неравенство, причинено от икономическата криза и програмите за строги икономии, и поради това представляват значителна опасност за държавите членки на ЕС, в момент, в който те полагат усилия да гарантират ефективното функциониране на системите за данъчно облагане, за да се осигури финансирането на публичните служби, преразпределението на благосъстоянието и борбата срещу бедността, и да се избегне установяването на данъчна конкуренция между държавите членки и трети държави. Размерът на финансовите загуби, понесени от държавите членки, се оценява на над 1 трилион евро годишно ⁽¹⁾.

2.2 На 2 март 2012 г., Европейският съвет призова Съвета и Европейската комисия да разработят конкретни мерки за борба срещу данъчните измами и укриването на данъци.

2.3 През юни 2012 г. Комисията прие съобщение ⁽²⁾, в което посочва как да се подобри спазването на данъчното законодателство и да се намалят данъчните измами и укриването на данъци. В това съобщение Комисията обяви, че ще представи план за действие, насочен към засилване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци.

2.4 През декември 2012 г. Комисията представи обявления план за действие, който обхваща както последните инициативи, така и нови мерки, които могат да бъдат приложени в краткосрочна или дългосрочна перспектива. Този план е придружен от Препоръка на Комисията ⁽³⁾ относно мерки за насърчаване на трети държави да прилагат минимални стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане, както и от Препоръка на Комисията относно агресивното данъчно планиране ⁽⁴⁾.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства плана, представен от Комисията, и подкрепя усилията ѝ за намиране на конкретни решения за намаляване на данъчните измами и укриването на данъци ⁽⁵⁾. При все това, Комитетът изразява скептицизъм относно прилагането на някои от предложените мерки, като се имат предвид съществуващите между държавите членки многобройни различия, които водят до бавно вземане на решения в Съвета. Също така, намаляването, в по-голямата част от държавите членки, на финансовите и човешките ресурси за данъчните администрации ⁽⁶⁾ поради мерките за строги икономии, прилагани през последните години, представлява голяма пречка за прилагането на новите мерки. Реален напредък е възможен само ако държавите членки обърнат повече внимание на повишаването на ефективността на данъчните служби, опирайки се на достатъчни финансови и човешки ресурси, и осигурят по-добрата им координация.

3.2 Значителна част от загубите, които сивата икономика генерира за системите за събиране на данъци, се дължи на агресивното данъчно планиране. Комисията признава, че тази практика се възползва от съществуващите несъответствия между данъчните системи на две или повече държави членки; въпреки че се счита за легитимна в световен мащаб, тя все пак потъпква принципите на корпоративната социална отговорност. ЕИСК смята, че агресивното данъчно планиране представлява само по себе си неморална практика, която сериозно се отразява върху функционирането на вътрешния пазар, тъй като подкопава данъчните основи на държавите членки, като по този начин ги

⁽²⁾ COM(2012) 351 final.

⁽³⁾ C(2012) 8805 final.

⁽⁴⁾ C(2012) 8806 final.

⁽⁵⁾ Комитетът многократно се е произнасял в подкрепа на мерките за ограничаване на данъчните измами и укриването на данъци. Виж: ОВ С 11, 15.1.2013 г., стр. 31-33, ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 73-78), ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 61-65.

⁽⁶⁾ "Impact of austerity on jobs in tax services and the fight against tax fraud and avoidance in EU-27 + Norway" (Отражение на строгите бюджетни ограничения върху работните места в данъчните служби и борба с данъчните измами и укриването на данъци в ЕС-27 + Норвегия). Доклад по поръчка на Федерацията на европейските профсъюзи в областта на обществените услуги (EPSU) на Отдела за проучвания на труда, Lionel Fulton, <http://www.lrd.org.uk/>, март 2013 г.

⁽¹⁾ COM(2012) 351 final, стр.2.

задължава да повишават данъците; по този начин то не насърчава лоялната конкуренция между предприятията като цяло и по-специално между малките и средните предприятия, и води до изкривяване на данъчните системи по отношение на данъкоплатците.

3.3 ЕИСК приветства препоръката на Комисията по отношение на агресивното данъчно планиране, но смята, че предложените мерки за борба срещу тази практика са недостатъчни. Предвид сложността на явлениято (агресивното данъчно планиране), в рамките на споразуменията, сключени между държавите членки може да се окаже трудно да се прилагат общи разпоредби за борба със злоупотребите и да се определи дефиниция за фиктивните двустранни споразумения. ЕИСК смята също така, че тези мерки създават повече проблеми за прилагането от страна на държавите членки, в сравнение с варианта те веднага да денонсират тези споразумения, по-специално тези, в които участват юрисдикции, смятани за данъчни убежища или които не отговарят на минималните стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане.

3.4 Комисията предлага на държавите членки да приемат набор от критерии за идентифициране на трети държави, които не отговарят на минималните стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане, и да впише тези държави в черен списък. ЕИСК обръща внимание на факта, че тази мярка трябва да обхваща и юрисдикциите, принадлежащи на държавите членки, както и предприятията, които продължават да извършват сделки с предприятия от тези територии.

3.5 Комисията е предложила изменения на някои директиви⁽⁷⁾ за отстраняване на недостатъците, които могат да насърчат данъчните измами и укриването на данъци. Също така Комисията поиска от Съвета мандат за преговори по споразуменията в сферата на сътрудничеството в областта на данъчното облагане и борбата срещу данъчните измами с четири съседни трети държави и за подписване на проекта на споразумение между ЕС и неговите държави членки от една страна, и Лихтенщайн, от друга. ЕИСК препоръчва на Съвета да вземе предвид тези предложения възможно най-скоро, тъй като тези инструменти може да се окажат изключително полезни в борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци.

3.6 ЕИСК смята, че в контекста на прилагането на плана за действие, би било целесъобразно Комисията и държавите членки да продължават да работят за опростяването и хармонизирането на съществуващата правна рамка на европейско и национално равнище. Една опростена и по-хармонизирана правна рамка в областта на данъчното облагане, която да може да гарантира справедлива данъчна система, и да е допълнена с модерни ИТ инструменти за проверка, контрол и обмен на данни, при наличието на добре подготвен персонал, би била в състояние значително да намали възможностите за данъчни измами и укриване на данъци. Това би позволило да се намали административната и данъчната тежест върху предприятията и гражданите, с пряка полза за приходите в публичните финанси.

3.7 ЕИСК препоръчва на Комисията, Съвета и Европейския парламент да разубедят държавите членки да поддържат

големи разлики в равнищата на прякото или косвеното данъчно облагане, които насърчават данъчната конкуренция. Също така, ЕИСК обръща внимание на пряката връзка между размера на данъците и укриването на данъци. Ефикасната борба с данъчните измами и укриването на данъци, както и срещу агресивното данъчно планиране може да доведе до намаляване на общото равнище на данъчно облагане в полза на всички данъкоплатци.

4. Специфични забележки

4.1 Комисията признава, че предвид свободата на предприятията да оперират на вътрешния пазар, те могат да сключват споразумения с юрисдикциите, смятани за данъчни убежища, като минат през най-слабо реагиращата държавата членка. Това явление води до подкопаване на данъчните основи на държавите членки и поставя под въпрос условията за ефективна конкуренция между предприятията като цяло, и по-специално между малките и средните предприятия, като изопачава функционирането на вътрешния пазар. ЕИСК насърчава Комисията и държавите членки да впишат в черен списък предприятия, които насърчават подобни практики. Сред другите мерки, предприети на национално равнище, държавите членки би трябвало да предвидят отмяна на правата на тези предприятия за участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки, или, в съответния случай, отказ за предоставяне на исканата държавна помощ.

4.2 Според оценките на Комисията на агресивното данъчно планиране се дължат половината от загубите, понесени от държавите членки поради специфични практики на сивата икономика. ЕИСК смята за неподходящи мерките, предложени от Комисията за борба срещу тези практики⁽⁸⁾ и препоръчва по-конкретно да се уточни формулировката на общите разпоредби за борба със злоупотребите, както и определението за фиктивните споразумения, така че държавите членки да могат бързо да пристъпят към изпълнението им, без това да се създава сложни ситуации в юрисдикциите, в случай на съдебни спорове, свързани с агресивно данъчно планиране.

4.3 ЕИСК смята, че предложението на Комисията за създаване на платформа за добро управление в областта на данъчното облагане е полезно. Той препоръчва Комисията да покани и социалните партньори за участие в тази платформа, по-конкретно тези, чиито членове са служители в финансовите администрации и които имат богат опит в областта на борбата срещу данъчните измами или укриването на данъци. Необходимо е също така да се уточни как платформата ще си взаимодейства с други организации, работещи в областта на данъчното облагане на европейско равнище.

4.4 Като част от преговорите, координирани от ОИСР, във връзка с етичния кодекс в областта на корпоративното данъчно облагане, Комисията предлага да действа, за да се отстранят от съществуващите директиви разпоредбите, които в определени ситуации предоставят възможности за агресивно данъчно планиране или възпрепятстват намирането на подходящи решения, като позволяват избягване на двойното данъчно облагане. ЕИСК приветства тази инициатива на Комисията и препоръчва тези мерки да бъдат предприети възможно най-скоро.

⁽⁷⁾ COM(2008) 727 final - 2008/0215 (CNS); COM(2012) 428 final - 2012/0205 (CNS).

⁽⁸⁾ C(2012) 8806 final.

4.5 Комисията предлага да се засили работата относно специалните данъчни режими за работещите в чужбина и заможените лица, които оказват отрицателно влияние върху функционирането на вътрешния пазар и намаляват общите данъчни приходи. ЕИСК насърчава държавите членки да премахнат тези специални данъчни режими. Освен това ЕИСК повтаря призивите си (вече изразени в други становища⁽⁹⁾), адресирани до институциите на ЕС, за мерки за предотвратяване на злоупотребата с „принципа на пребиваване“ чрез фиктивни схеми за седалища и собственост, които позволяват на собствениците на холдингови дружества без дейност или на фиктивни дружества да не бъдат облагани с данъци в държавата, в която е регистрирано тяхното седалище.

4.6 ЕИСК приветства стартирането на портала „Европейски портал за TIN“. Този инструмент позволява на всяка трета страна, и по-специално финансовите институции, да идентифицира и регистрира бързо, лесно и точно данъчните идентификационни номера (TIN - *tax identification number*). В допълнение, този инструмент може да се използва за подобряване на ефективността на автоматичния обмен на информация. Като се има предвид решението на Комисията да проучи възможността за въвеждане на европейска система от TIN, ЕИСК отново отправя вече адресираното към държавите членки в редица негови становища искане за хармонизиране на системата на косвеното данъчно облагане. ЕИСК насърчава Комисията да прави предложения в тази насока. Такава хармонизация, заедно с въвеждането на европейска система на TIN би позволила да бъдат силно намалени измамите от верижен тип и в бъдеще този инструмент би могъл да стане единствен идентификатор на данъкоплатците за всички видове данъци.

4.7 Комисията започна своята работа за стандартизиране на формулярите за обмен на информация по данъчни въпроси. Разработено е компютърно приложение за управление на тези типови формуляри на всички езици на ЕС, което е на разположение от 1 януари 2013 г. ЕИСК приветства факта, че тези нови формати могат да играят важна роля в административното сътрудничество между държавите членки в областта на данъчното облагане, особено поради факта, че развитието на компютърната система ще позволи автоматичен обмен на информация.

4.8 ЕИСК особено оценява решението на Комисията за преразглеждане на Директивата за данъчното облагане на дружествата майки и дъщерните дружества и за преразглеждане на разпоредбите за борба със злоупотребите, които се съдържат в други директиви. Това преразглеждане е необходимо, за да се гарантира изпълнението на препоръката на Комисията относно агресивното данъчно планиране. ЕИСК препоръчва на държавите членки да подкрепят усилията на Комисията, с цел това преразглеждане да може да се извърши в разумен срок. В контекста на това преразглеждане е важно да се въведе изискването мултинационалните предприятия да водят отделно счетоводство за всяка държава, в която развиват дейност, и да уточняват за всяка държава обема на реализираната продукция и получената печалба. Представянето на счетоводните данни в този формат би улеснило идентифицирането на предприятията, извършващи злоупотреби при трансферното ценообразуване или насърчаващи агресивното данъчно планиране. ЕИСК препоръчва също така да

се въведат разпоредби относно данъчното облагане на печалбата на предприятията, основаваща се на набор от общи правила.

4.9 ЕИСК приветства усилията на Комисията за насърчаване на компютърните инструменти, разработени от ЕС в рамките на ОИСР. Ако ОИСР одобри електронните формуляри, разработени за спонтанен обмен на информация и обратна връзка в областта на прякото данъчно облагане, тези инструменти биха били изключително полезни и ефективни за борбата срещу тежки случаи на данъчни измами или укриване на данъци.

4.10 Комисията предлага да се създаде европейски кодекс на данъкоплатците, в който да бъдат събрани най-добрите практики, съществуващи в държавите членки, с цел да се засили доверието между данъчните администрации и данъкоплатците, за да се гарантира по-голяма прозрачност по отношение на правата и задълженията на данъкоплатците и да се насърчи подход, ориентиран към предоставянето на услуги. ЕИСК привлича вниманието върху факта, че опростяването на данъчната система би довело до намаляване на административната тежест за данъкоплатците и предприятията, и би повишило доверието им. Би било целесъобразно държавите членки да предвидят намаляване на административната тежест за съвместните данъкоплатци, независимо дали са физически лица или предприятия, както и да увеличат тази тежест за тези, които нарушават закона. Добре известно е, че по принцип предприятия, участващи в дейности, свързани с агресивно данъчно планиране, са големи транснационални предприятия.

4.11 Комисията препоръчва на държавите членки да насърчават подход на „обслужване на едно гише“, на което данъкоплатците, както местни жители така и непостоянно пребиваващи, да могат да получават данъчна информация от всякакъв вид. ЕИСК изразява съгласие с предложението на Комисията и смята, че такъв подход позволява да се премахнат част от препятствията пред данъкоплатците, които извършват трансгранични сделки. В допълнение, чрез централизиране на информацията от гишето във всяка държава членка, Комисията ще бъде в състояние да разработи интернет портал в областта на данъчното облагане на европейско равнище, по модела на портала за електронно правосъдие.

4.12 Комисията предлага въз основа на опита, който Еврофиск ще натрупа в борбата срещу измамите в областта на ДДС, благодарение на бързия обмен на информация, в бъдеще тази мрежа да бъде разширена, за да обхване и областта на прякото данъчно облагане. ЕИСК смята, че разширяването на Еврофиск, така, че да обхване и прякото данъчно облагане, ще позволи да се допълни наборът от инструменти за борба срещу данъчните измами, укриването на данъци и агресивното данъчно планиране, които вече съществуват на равнище ЕС.

4.13 ЕИСК подкрепя идеята за хармонизиране на дефиницията за някои видове данъчни нарушения, включително и административните и наказателните санкции, свързани с тях, за всички видове данъци и такси. Ако се извърши такова хармонизиране, то би възпряло предприятията да се възползват от най-слабо реагиращите държави членки, за да развиват дейността си в тях. Комисията предлага да проучи възможността за такова хармонизиране.

(9) ОВ С 229 от 31.07.2012 г., стр. 7.

4.14 В съобщението си от юни 2012 г. Комисията представи определен брой възможни действия, които Съветът не смята за приоритетни. ЕИСК смята, че гарантирането на пряк достъп до националните бази данни в областта на прякото данъчно облагане, което е едно от предложенията на Комисията, представлява един от най-мощните инструменти, от които държавите членки биха могли да се възползват в борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци. В допълнение, Комисията предлага да се направи оценка на възможността за разработване на единен правен инструмент за административно сътрудничество в областта на всички данъци и такси. ЕИСК подкрепя тези предложения на Комисията, тъй като те могат да увеличат ефективността на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Утвърждаване на културния и творческия сектор като източник на растеж и работни места в ЕС“

COM(2012) 537 final

(2013/C 198/06)

Докладчик: г-н PEZZINI

Съдокладчик: г-н KONSTANTINOOU

На 19 декември 2012 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Утвърждаване на културния и творческия сектор като източник на растеж и работни места в ЕС“

COM(2012) 537 final.

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 март 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април 2013 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 175 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е убеден, че **културата и творчеството** представляват за Европа:

- **крайгълния камък на основните ценности на идентичността на ЕС** и на неговия модел на социална пазарна икономика;
- **печеливша комбинация по отношение на качествено икономическо и социално развитие, и развитие на производството** на местно, регионално, национално и европейско равнище;
- **основни елементи на сравнително предимство на европейската добавена стойност** в проектирането, разработването, производството и потреблението на материални и нематериални блага;
- **ключов фактор, даващ възможност за конкурентоспособност, който засяга** всички икономически и социални сектори;
- **богат източник с висок потенциал** за повече и по-добри работни места;
- **престижна и оригинална международна „визитна картичка“** на ЕС по света.

1.2 **ЕИСК смята**, че предвид нарастващото значение на ролята на културния и творчески сектор (КТС) в развитието на европейската икономика и неговото отражение в международен план, **е необходима стратегия в средносрочен и дългосрочен план**, насочена към осигуряване на:

- стабилно и последователно **социално измерение** на КТС, което да е в състояние да предефинира и разшири съществуващите професионални умения, да осигури справедливи условия на труд и да насърчи неизползвания потенциал, в подходяща регулаторна рамка на ЕС, което може:

- да освободи целия творчески потенциал за създаване на работни места в културния и творческия сектор и да гарантира качествена заетост в рамка за защита на основните права;

- да предефинира и разшири съществуващите професионални умения;

- да намали административната и бюрократична тежест за МСП, микропредприятията и самостоятелно заетите лица;

- да подпомогне, посредством мерки за обучение и преквалификация и в условия на прозрачно предоставяне на информация и консултиране на работниците, процесите на реорганизация и реструктуриране, при пълно зачитане на правата и достойнството на хората;

- да насърчи провеждането на структуриран и координиран диалог за културния и творческия сектор в неговата цялост на европейско, на национално равнище и на равнището на предприятията;

- да определи подходяща регулаторна рамка на ЕС, която може да гарантира културно многообразие, предлагашо широк избор, да намали административната тежест, да улесни мобилността в рамките на ЕС и в международен план;

- **технологично измерение с добавена творческа стойност**, което може да защитава правата върху интелектуалната собственост на вътрешния пазар, но също така, и най-вече в международен план; да насърчава търсенето на нови технологии и иновативни приложения на продукти и процеси; да подкрепя категорично новите процеси и новите цифрови възможности с европейска марка за качество; да гарантира развитието на вериги на стойността чрез общи мрежи и системи за разпределение;

- **измерение на териториален диалог с гражданското общество**, като чрез това измерение: към КТС могат да се прилагат схеми за структуриран диалог на европейско, национално и териториално равнище; насърчава се развитието на културния и творческия сектор, необходими за подема и благоустрояването на териториите, за нейните изяви творчески таланти, за интелектуалните професии и заетостта;
- **международно измерение на творческа и културна Европа** съгласно международните ангажменти, поети в рамките на Конвенцията на ЮНЕСКО за културното многообразие, в състояние да изтъкне нови бизнес модели, където дизайнът да е част от стойността на веригата и всички участници да бъдат в състояние да дадат добавена стойност на продукти и процеси, които да могат да бъдат определени като върхови европейски постижения на световните пазари; измерение, което да защитава техните произведения срещу пиратството и фалшифицирането чрез гъвкави, достъпни и ефективни инструменти;
- **финансово измерение и измерение за достъп до кредитиране**, което да е в състояние да подкрепя инициативите на сектора на вътрешния и международния пазар – включително и с данъчни облекчения, данъчни кредити и чрез премахване на двойното данъчно облагане – и да осигури инструменти, подходящи за характеристиките на сектора във връзка с достъпа до кредитиране, особено по отношение на гаранционните схеми, адаптирани към микро-предприятията и проектите от нематериално естество.

1.3 ЕИСК призовава Комисията стриктно да извършва проверки за прилагането на достиженията на правото на Общността в КТС, по-специално по отношение на съответните правила на политиката в областта на конкуренцията, правата върху интелектуална собственост, трудовото право и защитата на клаузите на споразуменията, сключени между ЕС и трети страни.

1.4 Комитетът предлага на Комисията да разгледа възможностите и начините за организиране на разширен форум на заинтересованите страни от културните и творческите среди, с цел по-добре да се идентифицират – включително и чрез проучвания в сектора, характеризиращи се с широко участие – всички участници от тази област и да се набележат основните насоки на дългосрочен и средносрочен стратегически план за действие за възстановяване на растежа и създаване на качествени работни места; този план за действие трябва да се основава на хоризонтална стратегия на местно, регионално и европейско равнище, с активното участие на държавите членки, регионалните и местни власти, социалните партньори и гражданското общество.

1.5 Комитетът призовава незабавно да се предприемат конкретни инициативи за борба с несигурните форми на труд в КТС, за да се гарантират справедливи условия на труд на всички работещи в сектора, и особено на „независимите“ или нетипичните дейности, извършвани по силата на договор за подизпълнение, по-специално за непостоянната работа, за да се гарантира на всички сигурен и равнопоставен достъп до цифровите мрежи.

1.6 Комитетът привлича вниманието на Комисията към необходимостта от адаптиране на регулаторната рамка към спецификата на КТС, по-специално в областта на интелектуалната собственост, административното и данъчното опростяване и на равното третиране, особено на малките и средните предприятия от сектора, по отношение на ДДС за печатните и цифрови съобщения.

1.7 Според ЕИСК е необходимо да се помисли за възможността за създаване на структури за диалог с гражданското общество, фокусирани върху гражданите, като се възползва от факта, че тази година е обявена за Европейска година на гражданите.

2. Културният и творческият сектор в Европа

2.1 Културният и творческият сектор в Европа са стратегически ресурс от съществено значение: върховите постижения и конкурентоспособността в културния и творческия сектор са резултат от усилията на артисти, автори, творци, специалисти и предприемачи, или хора с традиционни и новаторски таланти, както и с формални и неформални умения, които е добре бъдат запазени, насърчавани и развивани.

2.2 Комитетът вече имаше възможност да подчертае, че „както се признава в стратегията „Европа 2020“, европейските културни и творчески индустрии изпълняват централна роля за растежа, конкурентоспособността и бъдещето на ЕС и неговите граждани.[...] Освен това създават сравнително предимство, което не може да се възпроизведе другаде, и са фактори за местно развитие и движеща сила на индустриалната промяна.“⁽¹⁾

2.3 Според определенията в Зелената книга от 2010 г.⁽²⁾, културни индустрии са „индустриите, произвеждащи и разпространяващи стоки или услуги, които от момента на тяхното разработване се считат като притежаващи специфично качество, употреба или цел, и които възпроизвеждат или предават определена форма на културно изразяване, независимо от търговската стойност, която могат да имат“, в съответствие с Конвенцията на ЮНЕСКО от 2005 г.⁽³⁾, а творческите индустрии са „индустриите, които използват културата като входен материал и притежават културно измерение, въпреки че получените от тях продукти основно имат функционално приложение“, включително „архитектурата и дизайна, които обединяват творчески елементи в по-широки процеси, както и подсектори, като например графичния дизайн, модния дизайн и рекламата“.

2.4 Разграничаването на сферите, включени в културния и/или творческия сектор, продължава да е неясно⁽⁴⁾ и поради това е трудно да се прецени действителният обхват на техния принос за развитието на брутния вътрешен продукт и заетостта.

2.5 В предложението за рамковата програма „Творческа Европа“⁽⁵⁾, по отношение на която Комитетът вече е имал възможност да изрази мнението си⁽⁶⁾, като културен и творчески сектор в член 2 са определени „всички сектори, чиито дейности се основават на културни ценности и/или художествени и творчески форми на изразяване, независимо дали тези дейности са пазарно ориентирани или не и без оглед на вида организация, която ги осъществява.“ Тук би трябвало изрично да се включат сферите на издателската дейност и графиката, печатарството и цифровите отрасли.

⁽¹⁾ ОВ С 51 , 17.2.2011 г.стр. 43 - 49.

⁽²⁾ COM(2010) 183 final.

⁽³⁾ Вж. http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

⁽⁴⁾ Европейска статистическа система в областта на културата (European Statistical System Network on Culture ESSnet-Culture) – Окончателен доклад от 10/2012 г.

⁽⁵⁾ COM(2011) 785 final.

⁽⁶⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 35–39.

2.6 През 2008 г. тези сектори представляваха 4,5% от общия европейски БВП и осигуряваха заетост на около 3,8% от работната сила, т.е. над 8,5 милиона души (7).

2.7 Европейският парламент споделя горепосочената дефиниция и изрично добавя в нея: „музеите и модата“.

2.8 Въпреки че тежестта на културния и творческия сектор в рамките на европейското икономическо производство все пак е значителна и нарастваща, с голямо въздействие върху заетостта (8), броят на съществуващите определения – от тези на СОИС и ОИСР до определенията на УНКТАД и ЮНЕСКО, както на Съвета на Европа – не позволява да се работи на сигурна основа и базирайки се на международно сравними статистически данни: БВП в ЕС варира в зависимост от източниците: от 2,6% (Зелена книга) до 3,3% (Програма „Творческа Европа“), от 4,5%, (9) до 6,5% (Съвет на Европа); и от над 5 милиона служители до 8,5 милиона (10), както и до почти 18 милиона (11)!

2.9 Диверсификацията на европейските културни и творчески индустрии се отразява в характеристиките на структурите на сектора, с голямо наличие на малки, средни и микропредприятия, които представляват около 80% от производствената среда като цяло. Големите предприятия са под 1%, но в тях са заети над 40% от работещите в сектора (12).

2.10 Тази структура на културния и творческия сектор в Европа създава проблеми от различни гледни точки: от развитието на уменията до достъпа до финансиране, от насърчането на нови бизнес модели до защитата на правата върху интелектуалната собственост, от трудностите за достъп до международните пазари до подобряването на връзките с други сектори, без да говорим за трудностите, свързани с взаимното признаване на професионалните квалификации (официални и неофициални и др.) (13).

2.11 Въпреки че в Европа секторите, които образуват непромишленото ядро, т.е. визуалните и сценичните изкуства и историческото и художествено наследство, често запазват силно стратегическо значение, в **Съединените щати** това значение е съсредоточено главно в промишлените сектори със силна пазарна ориентация.

2.12 **Американският модел** се представя като естествената отправна точка за страни, в които основната грижа е да се изгради система за създаване на културни произведения, малко зависима от публично финансиране и силно ориентирана към печалба.

2.13 **Япония** се явява като водеща страна не само в Азия, тъй като с течение на времето е развила вековни и много специфични форми на производство, с нови и оригинални форми на културна индустрия, насочени към широката обществена и ориентирани към вкусовете на пазара.

(7) Вж. също доклада на „TERA Consultants“ за 2010 г. и доклада за конкурентоспособността на ЕС за 2010 г., COM(2010) 614 final.

(8) Според Евростат от 2008 до 2011 г. заетостта в културния и творческия сектор показва по-добра способност за възстановяване, отколкото икономиката на ЕС като цяло.

(9) TERA Consultants, 2010.

(10) TERA Consultants, 2010.

(11) Вж. доклада „Европейската икономика в областта на културата“ (*The Cultural Economy of Europe*) (СЕОЕ).

(12) Вж. проучването относно предприемаческото измерение на културните и творческите индустрии (*The study on the entrepreneurial dimension of cultural and creative industries*).

(13) Вж. становище CESE 1923/2008.

2.14 В **Китай** се полагат изключителни усилия за инвестиране в инфраструктура в областта на културата, с ясна стратегия, която ограничава проникването на американското културно съдържание, както и със силен интерес към европейските организационни модели и ролята на публичните политики във формирането и подкрепата за местните културни системи.

2.15 В **Индия** с най-динамично развитие в културната индустрия е киното, със забележителен растеж по отношение на оборота, макар и със силно вкоренени в традиционната индийска култура произведения и затова не представляващо голям интерес за една публика, за която тази култура е чужда.

2.16 **Понастоящем Латинска Америка** е в центъра на внушителен процес на растеж на собствените културни индустрии, който се дължи и на влиянието на испанската култура в САЩ и на бързия икономически и демографски растеж на Мексико, докато **Бразилия** се намира в забележителен културен разцвет, който далеч надхвърля сферата на музиката. От друга страна, Африка развива своя оригинален културен дух, който също се дължи на многобройните контакти с културата на цяла Европа: от взаимодействието между двата континента и възпитанието в областта на изкуствата можем да научим много за ежедневието и културата на даден регион, като премахнем бариерите, които пречат на сътрудничеството.

2.17 ЕИСК винаги е твърдял, че е важно да се създаде стратегия за изразяване на целия потенциал на културните и творческите професии в ЕС за стимулиране на заетостта и растежа: през 2004 г., в становище, изготвено по искане на комисар Viviane Reding са изтъкнати проблемите на европейския културен и творчески сектор (14). Тези позиции бяха препотвърдени и задълбочено разгледани в редица следващи становища (15).

2.18 Европа е безспорен световен лидер в износа на продукти на творческата индустрия. За запазването на тази позиция е нужно да се инвестира в капацитета на тези сектори да работят отвъд националните граници. В този смисъл беше позицията на Съвета от 12 май 2009 г., както и на Европейския парламент в резолюцията му от 12 май 2011 г.

3. Общи бележки

3.1 Комитетът съзнава, че високите постижения и конкурентоспособността на Европа в културния и творческия сектор са резултат от усилията на артисти, творци и специалисти, предприятия и хора с традиционни и новаторски таланти, както и формални и неформални умения, които е добре да бъдат опазвани, популяризирани и изтъквани.

(14) ОВ С 175, 28.7.2009 г. стр. 63 - 72.

(15) Становища: ОВ С 181, 21.6.2012, стр. 35–39; ОВ С 228, 22.9.2009, стр. 52–55; ОВ С 132, 3.5.2011, стр. 39–46; ОВ С 68, 6.3.2012, стр. 28–34; ОВ С 48, 15.2.2011, стр. 45–50; ОВ С 27, 3.2.2009, стр. 119–122; ОВ С 51, 17.2.2011, стр. 43–49; ОВ С 112, 30.4.2004, стр. 57–59; ОВ С 110, 9.5.2006, стр. 34–38; ОВ С 248, 25.8.2011, стр. 144–148; ОВ С 229, 31.7.2012, стр. 1–6; ОВ С 255, 14.10.2005, стр. 39–43; ОВ С 117, 30.4.2004, стр. 49–51; ОВ С 228, 22.9.2009, стр. 100–102; ОВ С 77, 31.3.2009, стр. 63–68.

3.2 ЕИСК е убеден, че културата и творчеството са ключов елемент на самата идентичност на Европейския съюз и на неговата легитимност в многообразието от форми на изразяване: единство в многообразието на творчеството и културата, които трябва да насърчават развитието на европейска икономика, основана на знанието.

3.3 За зачитане и насърчаване на културната идентичност на Европа и гарантиране на пълната устойчивост на КТС, мерките на Общността в полза на КТС трябва да се провеждат в съответствие с европейския социален модел, демократичните принципи и стандартите за околната среда.

3.4 От многобройните анализи, извършвани на европейско и национално равнище ясно личи, че културния и творческият сектор (КТС) са изправени пред общи предизвикателства, а именно:

- силно фрагментиран европейски пазар;
- предприемаческа структура, съставена от 80% МСП и микро-предприятия;
- нарастващо влияние върху процесите на производство и разпространение, породено от прехода към цифровизацията и от разпространението на нови технологии;
- ускорен процес на глобализация с нови участници и нови конкуренти;
- бързо остаряване на уменията, съчетано с непрекъсната поява на нови нужди;
- ограничения в защитата на правата върху интелектуалната собственост, особено на международно равнище;
- затруднен достъп до финансиране и инвестиции в технологични иновации;
- слабости при събиране на данни;
- липсата на недвусмислена и международно приета дефиниция за въпросните сектори със специфични уточнения за подсекторите;
- изисквания за по-силна синергия между културния и творческият свят и технологичните иновации;
- необходимост от създаване на партньорства между секторите на образованието и обучението, предприятията и творческите и културните дейности;
- повишаване на равнищата на качеството и перспективите за кариера, с признаване на „творческата стойност“ във веригата на стойността;
- борба със социалния дъмпинг в културния и творческият сектор.

3.5 Според ЕИСК важноста и сложността на културния и творческият сектор изискват последователен и за много по-дълъг период от време стратегически план на Общността с подробни

национални и регионални работни програми и цели, измерими и проверими в съответствие с пътна карта, контролирана от Комисията и Парламента, която да разпределя приноса и отговорностите на различни равнища на действие: местно, регионално, национално и общностно.

3.6 Ето защо Комитетът призовава Комисията да разработи нова координирана стратегия в средносрочен и дългосрочен план, основана на участие и споделена визия за периода до 2020 г., в която изцяло да се отчитат характеристиките на КТС и да се създаде рамка на сигурност, която е от съществено значение за иновативни инвестиции в тези сектори и за развитието на квалифицирани човешки ресурси.

3.7 Освен това в тази стратегия трябва непременно да се отчита, че КТС се характеризират с непропорционален процент на нетипична заетост, особено непостоянна работа, с много работни места за временна заетост и свободна практика, много голям брой самостоятелно заети лица и микропредприятията, често еднолични, както и с голям брой МСП с по-малко от 10 служители⁽¹⁶⁾. Възнаграждението на работещите в сектора често е нередовно, а понякога се доближава до или е под прага на бедността.

3.8 Много работници се сблъскват с тежките условия на труд и липсата на основни права на социална защита. Това се отнася особено за жените, които представляват голям процент от работната сила в сектора и са дискриминирани по-сериозно, най-вече по отношение на условията за наемане на работа и условията на труд, със силно изразено неравенство в заплатите и трудовите възнаграждения.

3.9 В сектора работят сравнително голям брой самостоятелно заети лица. Тази категория често е разделена на две крайности: едната се състои от високо квалифицирани специалисти с голям опит, заемаша силна позиция на пазара на труда; другата е представена от самостоятелно заети работници, които предоставят единствено евтина работа ръка с цел намаляване на административната и финансова тежест за клиента. МОТ отдавна е предупредила за възможните злоупотреби в този сектор⁽¹⁷⁾.

3.9.1 Също така е вярно, че икономическата криза се отразява на КТС като цяло, поради мерките за бюджетна дисциплина и безпрецедентното като размер орязване на средствата, които засегнаха обществената подкрепа за културата в цяла Европа.

3.10 ЕИСК смята, че спрямо КТС трябва да се прилагат мерките, посочени в неговите становища по този въпрос за това как да се предвидят процесите на реструктуриране⁽¹⁸⁾. Технологиите и бизнес моделите в КТС се променят много бързо и множество големи предприятия извършват реорганизация на производството под натиска на цифровизацията на печатните медии, на намаляването на обществената подкрепа, на сливания и придобивания.

⁽¹⁶⁾ В ЕС-27, 25% от лицата, заети в сферата на културата, са на временни трудови договори, в сравнение с 19% в общата заетост; дялът на хората, които работят от дома си, е два пъти по-висок в секторите на културата (26%), отколкото в общата заетост. Работата на няколко места също се среща по-често в културните сектори (6%), отколкото в общата заетост (4%), вж. културната статистика, Наръчници на Евростат (*Cultural Statistics, Eurostat pocketbooks*), издание от 2011 г.

⁽¹⁷⁾ Вж. становище CESE „Злоупотреби със статута на самостоятелно заетите лица“ ОВ С 161, 06.06.2013 г..

⁽¹⁸⁾ ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 54–59.

3.11 Тези промени оказват пряко въздействие върху работещите в КТС, което често се изразява в съкращения на служителите, натиск върху заплатите, схеми за ранно пенсиониране, по-често прибегване до временна заетост, влошаване на условията на труд и повишаване на стреса, намаляване на продължителността на трудовите договори и липса на информация и консултации на работниците.

3.12 За да се гарантира многообразието и културното богатство на Съюза, Комитетът смята за подходящо да се избягват прекомерни концентрации, както в производството, така и в разпределението; ЕИСК предлага да се даде приоритет на цифрови мрежи и мета-зони, които да дават възможност за достигане на критична маса от инвестиции, засилване на научно-изследователската дейност и пробив на международно равнище, така че да се запази заетостта.

3.13 Освен това, според ЕИСК са необходими съвместни усилия на равнище ЕС и на национално равнище в подкрепа на програми за обучение и квалификация на нови и актуализирани професионални профили, с мерки в областта на ученето през целия живот, за да се вземат предвид промените, извършващи се в индустрията, и да се развият и актуализират непрекъснато професионализмът и експертният опит. Необходимо е ускоряване на инвестициите в модернизирани системи за образование и обучение на артистите, творците и работещите в КТС, за да се запази настоящата водеща позиция на ЕС и да се постигнат целите на стратегията „Европа 2020“.

3.13.1 Такива мерки са още по-неотложни поради дълбоките промени, настъпили вследствие на глобалната световна конкуренция, проявяваща се и в интелектуалния професионален труд. Тези промени наложиха създаването на все по-нови концепции и начини за извършването на работата, изискваща много познания, като например Европейските кооперативи на знанието.

3.14 Ако, както подчертава самата Комисия, „финансовите институции трябва да повишат осведомеността си за икономическия потенциал на тези сектори и да развият капацитета си за оценка на предприятия, които разчитат на нематериални активи“, това трябва да се прилага на първо място за бюджетната рамка **на ЕС за периода 2014-2020 г.**, чрез премахване на съществуващите в момента неясноти, – като най-емблематичните са тези, свързани с програмата „Еразъм“ – чрез реструктуриране на програмите и инструментите за намеса на Общността (структурни фондове, ЕИБ, ЕИФ и др.), за да се включат и се даде приоритет на „нетехническите“ иновации и конкурентно международно програмиране на КТС.

3.15 **Подготовката на бъдещата политика на сближаване след 2014 г.** трябва да извлече поука от проектите и проучванията относно разработването на инструменти, които да освободят пълния потенциал на секторите на творческите индустрии; според ЕИСК културният и творческият сектор трябва да бъдат включени в интегрирани стратегии за регионално или местно развитие, в сътрудничество с публичните власти и с представителите на съответните организации на гражданското общество.

3.16 Нужна е **общностна рамка, която да улеснява мобилността на артистите и творците**, на техните произведения, на услугите и системите за разпространение, с взаимно признаване на квалификацията, с авангардни инструменти за образование и обучение във или извън **европейското културно и творческо пространство**, чрез която на практика да се прилагат препоръките, които експертната група на Комисията по мобилността на артистите е изготвила в тази сфера ⁽¹⁹⁾.

3.17 ЕИСК подчертава, че културните и творческите индустрии допринасят за стимулиране на преобразуването на местните икономики, като създават благоприятни условия за появата на нови икономически дейности чрез създаване на нови и трайни работни места ⁽²⁰⁾ и чрез повишаване на привлекателността на регионите и градовете в Европа, както е посочено в проучването „*The rise of the creative class*“ („Възходът на творческата класа“) ⁽²¹⁾.

3.18 Според ЕИСК, основен елемент в една истинска нова стратегия за КТИ трябва да бъде план за действие на Общността, озаглавен „Творческа Европа на световната сцена“ (*Creative Europe Open to the World-CEO*) с цел да се осигури присъствието на артистите и на културните и творческите индустрии, особено на МСП, на **ключови международни пазари**, чрез създаване на специфични схеми и улесняване на обмена с трети страни, както и чрез постигане на съгласие относно точни и обвързващи клаузи в двустранните и многостранни споразумения на Съюза.

4. Специфични бележки

4.1 *Насърчаване на подходящ законодателен контекст*

4.1.1 Държавите членки и Комисията би трябвало да приемат (с цялостния принос и активното участие на социалните партньори) специфични регулаторни мерки, адаптирани към особеностите на КТС, които да включват подходящи правила за конкуренция, за да се избегне прекомерната пазарна концентрация и се запази културно многообразие, широк избор за потребителите и множество форми на предприемачество.

4.1.2 Държавите членки би трябвало да намалят административните и бюрократични тежести, особено за МСП от творческия и културния сектор и самостоятелно заетите лица, като опростят процедурите за предоставяне на услуги и улеснят мобилността на услугите, артистите и операторите в сферата на културата.

4.2 *Достъп до финансиране, до финансова подкрепа от ЕС и до публично-частно партньорство*

4.2.1 Дори когато са в по-голяма степен пазарно ориентирани, КТС винаги са плод на индивидуални творци, хора на изкуството, актьори и изпълнители, които се нуждаят от лесен достъп до финансиране и кредитиране: затова е от жизнено значение внимателно да се свържат финансовата подкрепа за КТС и създаването и поддържането на добри условия на труд за всички категории работници, включително от финансова гледна точка.

⁽¹⁹⁾ Cfr. http://ec.europa.eu/culture/documents/moc_final_report_en.pdf.

⁽²⁰⁾ Вж. инициативата за младежка заетост, Европейска среща на високо равнище, 8.2.2013 г.

⁽²¹⁾ Richard Florida, американски експерт по градско развитие.

4.2.2 Следователно е важно да се създаде данъчна среда, която да подкрепя развитието на МСП и самостоятелно заетите лица, с освобождаване от двойно данъчно облагане в случай на трансгранична и международна мобилност и подходящи схеми за социална сигурност.

4.2.3 ЕС и държавите членки трябва да насърчават сътрудничеството между публичния и частния сектор, за да гарантират устойчивостта на КТС и да насърчават културното многообразие на стоки и услуги.

4.2.4 ЕС и държавите членки трябва да подкрепят механизмите за сравнителен анализ относно реда и условията за гаранция, заем, инвестиции, стимули за износа, за да се направят по-лесно изпълними за творческите и културните проекти условията за достъп до частни механизми за финансиране и да се укрепят връзките между нетърговските сектори, които често ползват публични средства, и секторите с по-силна бизнес ориентация, като дизайна, модата или рекламата.

4.2.4.1 ЕИСК препоръчва да се изготвят:

— списък на основните европейски действия за КТС през последните три години;

— бюджет на специфичното финансиране на КТС през последните три години;

— обобщение на резултатите, получени от прилагането на отворения метод на координация, приложен към КТС.

4.3 *Предприемачество в сферата на творчеството и културата и бизнес модели*

4.3.1 Развитието на нов бизнес модел изисква приемането на нови форми на цифровизация, ремиксиране, *mashing* и *sampling*, – т.е. способността да се вземе цифров мултимедиен файл, който съдържа един елемент. или съвкупност от текстови, графични аудио-, видео- и анимационни данни, взети от вече съществуващи източници, за да се създаде нов произведен продукт или образец.

4.3.2 Моделът на „творчество за социално качество“ всъщност се отнася за културата, територията и обществото в творческите клъстери, като включва мерки за мобилизиране на знанията и насърчаване на използването на дизайнера като „брокер“ или лице, което улеснява интерфейсите процеси между развитие, технология и производство.

4.3.3 ЕИСК счита, че е от съществено значение да се изтъкват нови бизнес модели, в които дизайнът е интегриран във веригата на стойността и всички участници са в състояние да добавят стойност към продукти и процеси, които могат да бъдат определени като върхови европейски постижения на световните пазари.

4.3.4 Според ЕИСК е важно също да се насърчава трансграничната и транснационалната мобилност и способността да се привличат професионалисти и таланти, както и трансферът на знанията, обменът на опит и предприемачески умения, създаването на мрежи и клъстери между различни участници от ЕС и различни сектори на икономиката на територията на ЕС.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – Стратегия за устойчивата конкурентоспособност на строителния сектор и предприятията от него“

COM(2012) 433 final

(2013/C 198/07)

Докладчик: г-н Aurel Laurențiu PLOSCEANU

Съдокладчик: г-н Enrico GIBELLIERI

На 7 септември 2012 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – Стратегия за устойчивата конкурентоспособност на строителния сектор и предприятията от него“

COM(2012) 433 final.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 март 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства публикувания през юли 2012 г. план за действие на Комисията за устойчива конкурентоспособност на строителния сектор.

1.2 ЕИСК признава стратегическото значение на строителния сектор в европейската икономика от гледна точка на приноса му към БВП, ролята на строителството в областта на заетостта и функцията му на вектор на икономически растеж.

1.3 ЕИСК счита, че строителният сектор играе изключително важна роля за понижаването на търсенето на енергия в ЕС и намаляването на екологичния отпечатък на човечеството, както и за смекчаването на изменението на климата и приспособяването към последиците от него. ЕИСК очаква, че планът за действие ще улесни задачата на сектора да се заеме с тези важни за обществото предизвикателства.

1.4 Строителният сектор, представляващ почти 10 % от БВП на ЕС, е от ключово значение за здравето на икономиката като цяло. В стремежа си да постигнат растеж, националните органи, отговарящи за изготвянето на политиката, трябва да се ангажират със строителния сектор, както направи Комисията чрез настоящото съобщение, и да осъзнаят, че при наличие на подходящи финансови и регулаторни условия секторът може да осигури растеж, работните места и опазването на околната среда, които гражданите на ЕС с право заслужават.

Според ЕИСК строителният сектор не се нуждае от пряка финансова подкрепа, като например субсидии; вместо това планът за действие би трябвало да има за цел да създаде политическа и регулаторна рамка, която да позволи на сектора да изпълнява по най-добрия начин функцията си да допринесе за икономическия растеж, социалното благополучие и управлението на околната среда. Това включва осигуряване на

достатъчен приток от публични инвестиции и частно финансиране в подкрепа на жизнеспособни проекти, както и финансиране на икономиката на държавите членки, предимно посредством банкови кредити, като се предприемат незабавно ефективни мерки за подобряване на достъпа на МСП до кредити, включително чрез въвеждане на специфични мерки за гаранции и контрагаранции.

1.5 Опростеността, стабилността и съгласуваността на регулаторната рамка и рамката за стандартизация на ЕС също са ключов фактор както за вътрешната, така и за външната конкурентоспособност на строителния сектор в Европа.

1.6 ЕИСК напълно е наясно, че макар и да ребалансират структурните несъответствия, строгите икономии не водят до възстановяване на растежа, а по-скоро задълбочават икономическата криза в много държави. Необходими са инвестиции в устойчиви сгради и инфраструктура, за да се осигури растеж на Европа в бъдеще и перспективи за работни места.

1.7 Организираното гражданско общество приканва Комисията, Европейския парламент, Съвета и правителствата на държавите членки да гледат на инвестициите в устойчиви сгради и жизненоважна инфраструктура като на стратегически принос за бъдещ икономически растеж и работни места, а не просто като на друга форма на публични разходи. Освен това ЕИСК препоръчва тези инвестиции да не бъдат отчитани при изчисляването на резултатите, постигнати от дадена държава по отношение на Пакта за стабилност и растеж.

1.8 Съществува огромен потенциал за намаляване на търсенето на енергия чрез саниране на остарелия сграден фонд в ЕС, за да бъдат постигнати целите на ЕС за намаляване на емисиите от парникови газове с 20 % и на търсенето на енергия с 20 %. Освен това подобни действия биха намалили вноса на енергия от изкопаеми горива и биха спомогнали да

се гарантира, че по-голяма част от богатството на ЕС остава в Европа. Това би допринесло за поддържането и създаването на работни места в настоящата финансова и икономическа криза. За да се реализира този потенциал, държавите трябва да осигурят подходящи финансови и фискални стимули, които да насочват пазара към по-голямо енергоспестяване и да гарантират, че недостигът на умения намалява.

1.9 Друго огромно предизвикателство е подобряването на европейската транспортна, енергийна и широколентова инфраструктура, за да се отговори на потребностите на бъдещите поколения и да се гарантира международната конкурентоспособност и привлекателността на Европа като притегателен център за преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Ако правителствата не осъзнаят важността на този вид инвестиции, Европа рискува да изостане от други части на света както в икономическия план, така и по отношение на социалното благополучие.

1.10 Демографските промени създават нови предизвикателства за застроената среда, на които секторът трябва да обърне внимание. Сред тях са последиците от застаряването на населението във връзка с достъпа до застроена среда. ЕИСК взима под внимание текущата работа на Европейския комитет по стандартизация (CEN), на който Европейската комисия възложи да адаптира съответните стандарти в съответствие с принципите на подхода „универсален дизайн“ („Design for All“). Освен това строителният сектор е изправен пред предизвикателството на застаряващата работна сила. В тази връзка ЕИСК припомня стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж⁽¹⁾ и предизвикателството за икономиката като цяло.

1.11 В допълнение към приноса на строителния сектор към усилията за смекчаване на изменението на климата, приспособяването към последиците от това изменение изправя застроената среда пред нови предизвикателства, с които секторът ще трябва да се справя. Те включват последиците от екстремните метеорологични явления, които изискват по-устойчива застроена среда, както и подходящи защитни структури. ЕИСК подчертава, че това също трябва да бъде отчетено в съществуващите стандартизираните технически методологии, като например еврокодовете.

1.12 Строителството играе изключително важна роля по отношение на тези предизвикателства, при условие че бъдат осигурени необходимите инвестиции, и, макар че облигациите за проекти са начин за привличане на допълнително частно финансиране за проектите, те не могат да заместят ролята на публичните инвестиции.

1.13 Много дружества в строителния сектор, особено МСП, изпитват силен натиск поради забавянето на плащанията от клиенти от публичния и частния сектор. Директива 2011/7/ЕС относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки трябва да се прилага правилно, за да се гарантира оцеляването на дружествата. За да се приложат напълно разпоредбите на Директива 2011/7/ЕС и да се постигнат нейните цели, ЕИСК подчертава колко е важно сроковете за плащане/получаване при обществените поръчки да бъдат намалени до максимум 30

дни и да се гарантира тяхното спазване под формата на действително изплащане на фактурите, като се приемат подходящи бюджетни и административни мерки (в частност във връзка с получаването на банков кредити за уреждане на просрочените задължения). ЕИСК счита, че е важно да се даде предимство на решаването на проблема с просрочените задължения, отчетени преди транспонирането на Директива 2011/7/ЕС. Големите закъснения в плащането на фактурите при различни обществени поръчки нанасят сериозен удар върху конкурентоспособността, рентабилността и жизнеспособността на предприятията. Държавите, които до момента са имали по-кратки срокове за плащане, не би трябвало да използват дерогациите на директивата, за да удължават тези срокове. Във връзка с това ЕИСК препоръчва максималният допустим срок за плащане на фактурите (включително приемане и проверка) да бъде 30 дни.

1.14 За да не се изложат на опасност или намалят чувствително шансовете за възстановяване на икономиката, ЕИСК подчертава необходимостта да се възобнови и подпомогне отпускането на банков кредити за инвеститорите и за реалната икономика; той препоръчва да се избягва упражняването на прекомерен пруденциален надзор при отпускането на кредити и да не се привилегирова развиването на инвестиции в ценни книжа за сметка на отпускането на кредити за предприятията, които оцеляват по време на криза. Временните заеми са от първостепенно значение за ежедневното оцеляване на много дружества, особено МСП. Затова настоящото ограничено банково кредитиране излага на реална заплаха жизнеспособността на тези предприятия. За да се избегне по-нататъшно влошаване на и без това сведеното до минимум кредитиране, финансовите пруденциални правила, като предложените в споразумението Базел III, не трябва да водят до допълнително ограничаване на кредитите, отпускани от банките на реалната икономика. За тази цел вземането на евтини кредити от ЕЦБ следва да бъде обвързано със задължението сериозна част от средствата да облагодетелстват реалната икономика.

1.15 Изключително важен елемент от изграждането на устойчив и конкурентоспособен строителен сектор е осигуряването на добри условия на труд. Още докладът на Аткинс от 1993 г.⁽²⁾ стигна до заключението, че зависимостта на строителния сектор от форми на несигурна заетост, като фиктивната самостоятелна заетост, създава пречки пред производителността. Поради това планът за действие следва да включва и стратегии за стабилизиране на заетостта и борба с незаконни практики като фиктивната самостоятелна заетост в сектора.

1.16 Независимо от формата на заетост са необходими стимули за повишаване на квалификацията на работната сила, които да предлагат възможности за учене през целия живот.

1.17 Заобикалянето на правилата и социалните задължения води до изкривяване на строителния пазар. Затова трябва да се осигурят равнопоставени условия на конкуренция въз основа на спазването на съществуващите разпоредби и социалните условия в приемащата държава. За да се постигне това, трябва да се използват подходящи правоприлагащи механизми за осигуряване на условия в приемащата държава.

⁽¹⁾ Съобщение на Комисията COM(2010) 2020 final, 3 март 2010 г. „Европа 2020 – Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“.

⁽²⁾ Secteur, Strategic Study on the Construction Sector: Final Report: Strategies for the Construction Sector („Стратегическо проучване на строителния сектор. Окончателен доклад: Стратегии за строителния сектор“), WS Atkins International (1993 г.).

1.18 ЕИСК призовава европейските институции и държавите членки да укрепят политиките си и да предприемат конкретни действия за неутрализиране на влиянието на корупцията и престъпните организации върху обществените поръчки, главно при големите инфраструктурни проекти, което поражда неприемлива и нечестна конкуренция чрез прибегване до заплахи и насилие, като така ограничава свободата и демокрацията.

1.19 ЕИСК подчертава, че на държавите членки следва да се позволи да прилагат настоящите и допълнителните мерки за контрол или административни формалности, които се считат за ефективни и необходими. Това включва задължението да се гарантира, че тези механизми за проверки, наблюдение и изпълнение действително се прилагат, наред с извършването на ефективни и адекватни инспекции, с цел да се осигури съответствие с националното право и Директивата за командироването (Директива 96/71/ЕО).

1.20 Работниците мигранти следва да имат право на минимални социални условия и/или равно третиране въз основа на условията и разпоредбите в приемащата държава. Следва да се въведат подходящи правоприлагащи механизми за борба със социалния дъмпинг и неравното третиране по отношение на закона на работниците мигранти.

1.21 Трябва да се увеличи делът на разходите за научно-изследователска и развойна дейност (НИРД) в строителния сектор като инструмент за повишаване на производителността. Нужна е политика в подкрепа на непрекъснатите иновации и повишаването на производителността, която да се основава на уменията на работната сила, на „интелигентни“ нови продукти и работна организация, както и на качествени работни места. В това отношение екологичните технологии могат да бъдат един от двигателите на новото развитие.

1.22 ЕИСК подкрепя справедливи и балансирани договорни условия, каквито следва да се въведат във всички държави членки на ЕС. Те следва да включват и дружествата от страни извън ЕС, които развиват дейност на строителния пазар в ЕС. Налагането на критерия за икономически най-изгодна оферта (вместо този за най-ниска цена) и прилагането на последователен подход на отхвърляне на необичайно ниските оферти са основни стъпки за ефективна и лоялна конкуренция.

1.23 ЕИСК препоръчва активите да бъдат оценявани въз основа на целия им жизнен цикъл, за да може строителството да допринесе по-ефективно за устойчивото развитие. Когато е целесъобразно, тези оценки следва да се основават на стандартите, разработени или приети от Европейския комитет по стандартизация (CEN).

1.24 ЕИСК приветства създаването на европейски форум на високо равнище по въпросите на строителството и е готов да участва в него с цел повишаване на съгласуваността на политиките на ЕС, свързани със строителния сектор.

2. Контекст

2.1 Строителният сектор в ЕС-27 бе засегнат сериозно от започналата през 2008 г. финансова криза и последвалия икономически спад в строителната дейност. Възстановяването на растежа беше забавено от разразяването на кризата с държавния дълг в еврозоната и налагането на програми за строги икономии в много държави членки.

2.2 Въпреки това през 2011 г. строителният сектор постигна оборот от 1 208 млрд. EUR, което представлява 9,6 % от БВП на ЕС-27 и 51,5 % от брутното капиталобразуване ⁽³⁾.

2.3 Що се отнася до предприятията, строителният сектор наброява 3,1 млн. дружества, 95 % от които са МСП с по-малко от 20 наети лица, а 93 % – с по-малко от 10 работници.

2.4 Строителният сектор е най-големият промишлен работодател в Европа с 14,6 млн. работници през 2011 г., което представлява 7 % от всички заети лица и 30,7 % от заетите в промишлеността. Заетостта спада непрекъснато от 2008 г. насам.

2.5 Като се вземе предвид мултиплициращият ефект (един работещ в този сектор създава работа за още двама в други сектори), в ЕС има 43,8 млн. работници, които зависят пряко или непряко от строителния сектор.

2.6 В различните държави членки въздействие върху строителния сектор оказва един и същ вид икономически фактори, които по същество са:

— трайните последици от кредитната криза, която ограничи отпускането на заеми;

— оттеглянето на останалите мерки за възстановяване;

— началото на кризата с държавния дълг през лятото на 2010 г.;

— и последвалото прилагане на мерки за строги икономии в цяла Европа.

2.7 Усилията на национално равнище бяха подкочани от мерките за бюджетна и фискална консолидация, както и от значителните съкращения на инвестициите с цел преодоляване на кризата с държавния дълг.

2.8 Това положение допълнително отслаби все още крехкото доверие на стопанския сектор и потребителите.

2.9 Според прогнозите през 2012 г. общото строително производство ще се свие с повече от 2 % в резултат на спад във всички сегменти на строителството.

2.10 Според анализ на Световната банка строителството е сред секторите, в които се наблюдават признаци на корупция и организирана престъпност:

— възлагане на проекти с оглед на политически интереси, а не въз основа на търг;

— начините, по които се извършва акредитацията за процедурата по сертифициране в строителството.

Държавите членки на ЕС са установили корупционни практики при:

⁽³⁾ Статистически доклад R54 на Европейската федерация на строителната индустрия (FIEC).

— практикуването на финансов инженеринг и закъснялото заплащане на работата, свършена от строителните дружества;

— поддържането на технически, административни или регулаторни пречки, които изкривяват тържния процес.

3. Предложението на Комисията

3.1 Целите на предложената стратегия са:

— справяне до 2020 г. с основните предизвикателства пред сектора на строителството по отношение на инвестициите, човешкия капитал, енергийните и екологичните изисквания, регулирането и достъпа до пазара;

— предлагане на краткосрочен и средносрочен план за действие за справяне с тези предизвикателства.

3.2 Обхватът на предложението включва:

— стимулиране на търсенето на устойчива застроена среда, по-специално на санирането на сгради;

— подобряване на ефективността на веригата за доставки/създаване на стойност и на вътрешния пазар за строителни продукти и услуги;

— разширяване на пазарните перспективи пред строителните предприятия от ЕС на международно равнище.

3.3 Предложеният план за действие е съсредоточен върху следните пет цели:

3.3.1 стимулиране на благоприятни инвестиционни условия;

3.3.2 подобряване на човешкия капитал в основата на строителния сектор;

3.3.3 подобряване на ефективното използване на ресурсите, екологичните показатели и възможностите за бизнес;

3.3.4 укрепване на вътрешния пазар за строителство;

3.3.5 насърчаване на световната конкурентна позиция на строителните предприятия от ЕС.

3.4 По отношение на управлението се предлага създаването на тристранен стратегически форум (Комисия, държави членки, заинтересовани страни), който да наблюдава напредъка в прилагането на стратегията.

4. Текущо състояние на строителния сектор – SWOT анализ

4.1 Силни страни

4.1.1 Смекчаване на изменението на климата и приспособяване към последиците от него и намаляване на екологичния отпечатък на човечеството.

Строителството е местна стопанска дейност с висока интензивност на труда. Затова производството не може да бъде изнесено в чужбина, което гарантира запазването на заетостта в рамките на ЕС.

43,8 млн. работници в ЕС-27 все още зависят пряко или непряко от строителния сектор.

Големият брой микропредприятия и МСП, занимаващи се със строителство, означава, че това е дейност с дълбоки корени в местните общности, която отразява многообразието от местни традиции и култури.

В много държави членки строителният сектор, съвместно с институциите за професионално образование, играе централна роля при осигуряването на стажове за млади работници, предоставяйки възможности за социална мобилност.

4.2 Слаби страни

4.2.1 Строителният сектор в много държави трябва да се съобразява с правила, които затрудняват механизмите за сътрудничество между предприятията (такъв пример са правилата за правната отговорност) и се отличава със сложна верига за създаване на стойност и висок потенциал за конфликти и неефективност. Това е пречка пред повишаването на конкурентоспособността.

4.2.2 Независимо от положителните промени в последно време, като манифеста, озаглавен „Да изградим благоденствие за бъдещето на Европа“ – публикуван първоначално през ноември 2010 г. от неформалната платформа „Европейски форум за строителство“ и впоследствие публикуван отново през януари 2013 г. специално във връзка със съобщението на Комисията – секторът е съставен от толкова много различни заинтересовани страни, че е трудно да се координират всички различни мнения и да се говори „с един глас“ на национално или европейско равнище.

4.2.3 В някои случаи секторът е податлив на риска от спекулативен имотен бум, подобно на този, който се наблюдаваше в редица държави членки през първото десетилетие на 21 век и беше породен от предлагането на нисколихвени кредити за сектора на недвижимите имоти.

4.2.4 Политическите мерки, които имат за цел да насърчат специфични форми на строителство, като данъчни стимули за енергоефективно саниране, дейности за модернизирани или преференциални тарифи за подкрепа на микропроекти за енергия от възобновяеми източници, често са непредсказуеми, краткосрочни и биват ограничавани преди да се усетят реално ползите от тях.

4.2.5 Водещ в обществените поръчки обикновено е критерият за най-ниската цена. Подобен натиск за намаляване на цените на офертите не позволява на предприятията да обновяват процесите си и да инвестират в нови и иновационни материали. Освен това при обществените поръчки често не се допуска предлагане на различни варианти. Невъзможността да се предлагат варианти, наред с рестриктивните застрахователни схеми, са допълнителни пречки пред развитието на иновациите.

4.2.6 Инвестициите в НИРД в строителния сектор са малко в сравнение с други отрасли, което се дължи на раздробеността на сектора, силно регламентирания и прескриптивен характер на строителните работи и традиционно ограничените маржове на печалба в строителството. ЕИСК все пак отбелязва публично-частното партньорство за енергийна ефективност, което съчетава подкрепа за НИРД от Европейския съюз със съфинансиране от частния сектор.

4.2.7 Независимо от големия напредък, отбелязан през последните години, строителният сектор все още има проблеми с имиджа си и постигането на по-добри резултати в сферата на здравето и безопасността на труда продължава да бъде приоритет. Като цяло, и въпреки спада, отрасълът все още не успява да привлече достатъчен брой квалифицирани инженери от университетите. Вследствие на демографските промени проблемът ще се задълбочава. Секторът трябва сам да се справи с този проблем на имиджа и да успее да привлече млади квалифицирани работници.

4.3 Възможности

4.3.1 Енергийните характеристики на сградния фонд са огромна възможност за сектора да разшири дейността си със съществуващите технологии. И все пак националните правителства трябва да признаят този потенциал и да предоставят необходимата финансова подкрепа и данъчни стимули.

4.3.2 Държавите членки и Европейският съюз следва да координират широкомащабни инвестиционни програми в ключова инфраструктура и сгради, които надхвърлят предложения размер на средствата по линия на Механизма за свързване на Европа в следващата многогодишна финансова рамка.

4.3.3 В средносрочен и дългосрочен план секторът има потенциала да създаде устойчива икономика с ниска въглеродна интензивност, ако бъдат въведени необходимите регулаторни и финансови стимули.

4.3.4 Строителният сектор ще бъде в челните редици на усилията за смекчаване на изменението на климата и приспособяване към последиците от него.

4.3.5 Развитието на нови технологии, основани на ИТ, като информационното моделиране на строителството (Building Information Modelling – BIM), помага да се даде тласък на иновациите и да се подобри ефективността в сектора.

4.4 Заплахи

4.4.1 Основната заплаха за строителния сектор е липсата на публични и частни инвестиции, която от 2008 г. насам доведе редица жизнеспособни предприятия до фалит и предизвика огромен спад на заетостта. Продължителна рецесия в строителния сектор ще доведе до трайна загуба на архитекти, проектанти, инженери и занаятчии.

4.4.2 Във връзка с горепосоченото, друга заплаха за сектора е застаряването на работната сила и липсата на квалифицирани млади работници, които да я заменят. Данните от Германия показват, че през 2011 г. 44 % от работната сила е била на възраст над 45 години.

4.4.3 Друга заплаха е появата на изпълнители от трети държави на пазара на ЕС за обществени поръчки. Тези предприятия, често държавна собственост, използват финансиране от собствената си държава, за да подбият ценово лоялната конкуренция, както в случая с магистралата А2 в Полша през 2009 г. с участието на китайско държавно дружество. Подобна нелоялна конкуренция води до понижаване на качеството на строителството и до подбиване на заплатите на местните строителни работници.

4.4.4 Натискът, който властите оказват за реализиране на икономии в областта на обществените поръчки, често води до провеждане на търгове с необичайно ниски цени. Тези търгове

снижават качеството на застроената среда, застрашават социалното благополучие на работниците и увеличават разходите в дългосрочен план.

4.4.5 Строителният сектор вече е силно регулирана дейност и това е напълно основателно, но ако не бъде координирано, приеманото на равнище ЕС законодателство за справяне с рисковете в строителния сектор може да се окаже контрапродуктивно.

4.4.6 Високата степен на мобилност на заетите лица е една от ключовите характеристики на строителния сектор в ЕС. Използването на работна ръка от други държави, и особено на самостоятелно заети и временно командировани работници, не следва да се прилага като форма на социален дъмпинг с цел да се избегне плащането на социално-осигурителни вноски и изпълнението на социалните задължения, които са в сила в приемащата държава.

4.4.7 Огромно предизвикателство пред промишленото производство на строителни материали е бъдещият достъп до суровини, както и ефективното използване на ресурсите.

5. Гледната точка на икономическите и социалните партньори и на организираното гражданско общество

5.1 В изказванията, които бяха направени по време на изслушването, организирано от Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI) на 19 декември 2012 г., бяха изтъкнати следните основни аспекти:

5.1.1 Публикуването на съобщението на Комисията е навременно и в него са включени много от елементите, очаквани от строителната промишленост.

5.1.2 Предложената стратегия не съдържа тактики за справяне с въздействието на изменението на климата върху отрасъла.

5.1.3 Финансирането на проектите и тенденцията към забавяне на плащанията остават важни въпроси от дневния ред на строителната промишленост.

5.1.4 Налице е силно застаряване на работната сила в строителството, което трябва да бъде преодоляно чрез привличане на млади квалифицирани работници.

5.1.5 Необходим е по-решителен подход, за да се преодолеят основните заплахи и слабости и да се гарантира постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и TEN.

5.1.6 Без висококачествено проектиране и изпълнение няма да постигнем устойчиво строителство или устойчива конкурентоспособност на строителния сектор. Не може да се постигнат висококачествено проектиране и изпълнение чрез търгове, които се основават единствено на критерия за най-ниска цена и пренебрегват дългосрочните разходи.

5.1.7 Обществените поръчки за строителни услуги, в които обикновено водещият критерий е най-ниската цена, не позволяват на предприятията да обновяват процесите си и да инвестират в нови и иновационни материали. Нововъведенията се възпрепятстват допълнително от застрахователните схеми, санкциониращи предприятията, които желаят да разнообразят своите работни практики или да използват иновационни материали.

5.1.8 Съществува неравнопоставеност в конкуренцията между предприятията в държавите от ОИСР и групата БРИКС, която се нуждае от специални решения.

5.1.9 Намаляването на ставката на ДДС за достъпни жилища отново би могло да се разгледа като възможен стимул.

5.1.10 Социалното партньорство в строителната промишленост, което доведе до възникването на няколко паритетни неправителствени организации, също би трябвало, наред със социалния диалог, да се доразвие и укрепи в държавите членки, за да бъде потърсено решение на изключително специфичните предизвикателства, с които се сблъсква този отрасъл (здравословни и безопасни условия на труд, обучение, платен отпуск и т.н.).

5.1.11 Необходимо и целесъобразно е също така да се въведе етичен кодекс, за да се намали въздействието на корупцията.

5.1.12 Необходима е по-активна комуникация във връзка с инвестиционните политики, за да се подобрят стратегиите на предприятията, които понастоящем се основават най-вече на краткосрочното оцеляване.

5.1.13 Създаденият от Комисията форум на високо равнище по въпросите на строителството, който започва работа през януари 2013 г., е изключително необходим и ЕИСК следва да участва в него.

6. Общи бележки

6.1 Прогнозираното развитие на строителния сектор се характеризира с:

- енергийните показатели на сградите, ефективното използване на ресурсите в производството, транспорта, използването на продуктите за сгради и строителство на инфраструктура;
- икономиката с ниска въглеродна интензивност като фактор, оказващ огромно въздействие върху строителния сектор;
- глобалните предизвикателства, които се изразяват в:
 - глобализирана небалансирана конкуренция;
 - енергийна ефективност;
 - устойчиви сгради;
 - устойчивост при бедствия;

- параметри на вътрешния въздух;
- оползотворяване, рециклиране и повторно използване на сгради и материали;
- проектиране, съобразено с търсенето на бъдещите потребители;
- застаряване на работната сила;
- процедури за възлагане на обществени поръчки;
- публично-частни партньорства (ПЧП);
- специфични въпроси, свързани със здравословните и безопасни условия на труд;
- бизнес етика.

6.2 Необходима е „трофична верига“ между участниците в строителния сектор: строителните предприятия, специалистите по планиране, архитектите, проектантите, строителните предприемачи и т.н. следва да бъдат включени в области на знанието като финансиране, застраховане, обществени поръчки, маркетинг и образование.

6.3 За да противодействат на явления като корупцията и организираната престъпност, строителните дружества предлагат сложна гама от действия и структурни реформи, сред които:

- премахване на сегашните технически, административни или регулаторни пречки, които изкривяват тръжните процедури в областта на инфраструктурите, строителството и монтажа, чрез опростяване на специфичната регулаторна рамка и определяне на твърди задължения за участниците;
- преразглеждане на сегашните механизми за сключване на договори и плащания с участието на фондове на ЕС посредством подобряване на потока от документи, повишаване на отговорността на органите за наблюдение и контрол и използване на гаранционна блокирана сметка за всеки проект; одитиране и съвместни кръстосани проверки както с бенефициера, така и със строителното дружество, на дължимите плащания и дейностите, ползващи се от съвместно държавно и европейско финансиране, при проектите, реализирани с европейски средства.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването – посрещане на бъдещите предизвикателства“

COM(2012) 556 final

(2013/C 198/08)

Докладчик: г-н McDONOGH

На 19 декември 2012 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването – посрещане на бъдещите предизвикателства“

COM(2012) 556 final.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 165 гласа „за“, 1 глас „против“ 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства съобщението на Комисията относно външната политика в областта на въздухоплаването. Предвид увеличавашата се зависимост на Европа от външната търговия и водещата роля, която играят летищата за свързването на континента ни с други части на света, ЕИСК напълно подкрепя утвърждаването на амбициозен дневен ред в областта на въздухоплаването.

1.2 По-специално ЕИСК би желал да бъде осъществен бърз напредък към разширено единно авиационно пространство, включващо както нашите съседи в Близкия изток, Източна Европа, Русия и Турция, така и онези, които се намират отвъд Средиземно море в Северна Африка. Това би осигурило възможности за развитие на някои второстепенни и регионални летища поради географската им близост до тези пазари и факта, че много от тях изживяват значителен икономически подем.

1.3 ЕИСК също така силно подкрепя амбициозен дневен ред за либерализация със страните от БРИК и АСЕАН, който ще паде на европейските превозвачи възможности да увеличат сътрудничеството си с други авиокомпани и да генерират допълнително въздушно движение през европейските летища.

1.4 Комисията основателно подчертава необходимостта да се полагат усилия за създаването на равни условия за въздухоплавателния сектор. В съобщението правилно се посочват данъците, налагани в сектора на въздухоплаването, неподходящите форми на държавна помощ, претовареността на летищата и на въздушното пространство, слабостите на системата за защита на потребителите и разходите за въглеродни емисии, като някои от проблематичните фактори, които трябва да намерят решение.

1.5 ЕИСК подкрепя загрижеността на Комисията относно необходимостта от инвестиции в капацитета на летищата. Налице е спешна необходимост да се гарантира летищен капацитет в Европейския съюз, така че той да не изгуби конкурентоспособността си в сравнение с други региони в растеж и по

този начин да се избегне отклоняването на въздушно движение към съседни райони.

2. Въведение и контекст

2.1 Комитетът приветства съобщението на Комисията относно външната политика в областта на въздухоплаването.

2.2 Комитетът изразява категорично съгласие, че въздухоплаването играе основна роля в европейската икономика както за гражданите, така и за индустрията на ЕС. Като поддържа 5,1 милиона работни места и осигурява приход от 365 милиарда евро или 2,4 % за европейския БВП, въздухоплаването има изключително важен принос за икономическия растеж и заетостта в ЕС.

2.3 В резултат на усилията на Европейската комисия и ЕС са сключени 1 000 двустранни споразумения със 117 държави извън ЕС. Постигнат е напредък в изграждането на по-широко общо авиационно пространство със съседни държави и са подписани споразумения с държавите от Западните Балкани, както и с Мароко, Йордания, Грузия и Молдова.

2.4 При все това преминаването от режим само на двустранни отношения между държавите членки на ЕС и държавите партньори към режим на двустранни отношения, съчетани с отношения на равнище ЕС, води понякога до объркване сред държавите партньори, а интересите на ЕС невинаги са определени и защитени по най-добрия начин.

2.5 Освен това разпокъсаността по национален признак означава, че въздухоплавателният сектор е все още прекалено подчинен на местните интереси и зависим от *ad hoc* инициативи, предприети въз основа на индивидуални мандати за преговори, за да може да създаде условия за ефективно навлизане на пазара и растеж. Темпът на неkoordinирана либерализация на пазара на равнище държави членки на ЕС с определени държави извън ЕС, както и очевидното намерение на някои държави членки

да продължат да дават двустранни права за въздушно движение на трети държави, без да изискват равностойни реципрочни действия или да правят равностойна на последствията от това за ЕС, ни карат да вярваме, че ако сега не бъдат взети мерки за изграждане на по-амбициозна и по-ефективна външна политика на ЕС, след няколко години може да бъде твърде късно.

2.6 Съветът също така е предоставил на Комисията мандати за започване на преговори за широкообхватни споразумения с Австралия и Нова Зеландия. Преговорите с тези две държави все още не са приключили. В момента само две европейски авиокомпани (British Airways и Virgin Atlantic) обслужват Австралия, докато по-рано много повече европейски превозвачи обслужваха тази дестинация.

2.7 ЕИСК приветства изчерпателните заключения на Съвета относно предложението на Комисията⁽¹⁾, но счита, че държавите членки биха могли да бъдат по-категорични в подкрепата си за някои ключови преговори на ЕС, като например дадат силен мандат на Комисията да „нормализира“ отбегнатите отношения с Русия в областта на въздухоплаването.

2.8 Латинска Америка е бързо развиващ се пазар, а обединяването на авиокомпаниите LAN и TAM представлява реална търговска заплаха за Iberia, Tap и други европейски авиокомпани, обслужващи Латинска Америка. Наложително е споразумението с Бразилия да бъде сключено възможно най-скоро.

3. Важността на авиационните центрове („hubs“)

3.1 Независимо от нарастването на броя на нискотарифните превозвачи, които обслужват летища без функция на авиационен център, европейските летища, които са авиационни центрове, продължават да играят значителна роля в световната авиация и външните отношения, тъй като често са предмет на споразумения за въздушно движение.

3.2 Появата на големи авиационни центрове в места като Абу Даби и Дубай представлява значителна конкурентна заплаха за услугите на ЕС на дълги разстояния. Така например сключеното неотдавна споразумение между Qantas и Emirates е сериозна заплаха за европейския въздухоплавателен сектор.

3.3 За да бъде жизнеспособен, един авиационен център изисква значително местно търсене, както и широка мрежа от храняващи („фидърни“) услуги; затова най-успешните авиационни центрове обикновено се намират в големи градски летища, които стават все по-претоварени и неспособни да се разширяват, най-вече заради проблеми, свързани с околната среда.

3.4 Поради липса на капацитет някои европейски летища, които са авиационни центрове, вече пристъпват към ограничаване на броя на храняващите маршрути, които могат да бъдат експлоатирани; това е проблем, който се нуждае от ефективно решение, за да може да се запази европейската конкурентоспособност.

4. Създаване на лоялна и свободна конкуренция

4.1 Конкурентоспособността на превозвачите от ЕС, много от които изпитват финансови затруднения, е ограничена, когато икономическите тежести, които водят до по-високи разходи за единица продукция, са по-високи от тези на превозвачите от други региони на света.

4.2 Когато се оценява конкурентоспособността на сектора на въздухоплаването в ЕС, и по-специално на европейските авиокомпани в международен план, е важно да се взема под внимание цялата верига за създаване на стойност във въздухоплаването (летища, доставчици на аеронавигационни услуги, производители, компютърни системи за резервация, доставчици на наземно обслужване и т.н.) и да се отчете структурата на разходите, равнището на излагане на конкуренция в други части на веригата за създаване на стойност и механизмите за финансиране на инфраструктурата в други ключови пазари.

4.3 В рамките на ЕС не бяха създадени равни условия за участие на равнище държави членки и на местно/регионално равнище. Така например не бяха предотвратени многобройните случаи на малки летища, които предлагат на авиокомпаниите нетърговски тарифи, без да се съобразяват с принципа на частния пазарен инвеститор. Редица предприети наскоро задълбочени разследвания на случаи на потенциална държавна помощ за авиокомпани от регионални летища в няколко държави членки на ЕС подчертават необходимостта да се предприемат спешни действия, за да се приключи работата по Насоките на ЕК за държавна помощ за летищата, която непрекъснато се бави. Неотдавнашното приемане на правила на ЕС за социалната сигурност на мобилните работници в ЕС, каквито са екипажите на въздухоплавателните средства, също ще подобри функционирането на единния пазар. Комисията предприе действия при множество случаи на предполагаема нелегална конкуренция.

5. Стратегия за растеж, основана на „Повече Европа“

5.1 Във възложеното от Комисията независимо проучване е изчислено, че по-нататъшни широкообхватни споразумения в областта на въздушния транспорт на равнище ЕС със съседни държави и ключови партньори, особено в бързоразвиващите се и/или ограничените пазари, биха довели до значителни икономически ползи, възлизащи на над 12 млрд. EUR годишно.

5.2 За Европейския съюз е от стратегическо значение да поддържа силен и конкурентоспособен въздухоплавателен сектор, базиран в Европа, чрез който ЕС да се свързва с останалата част на света. В момента най-бързо развиващите се пазари в областта на въздухоплаването са извън Европа, така че е от съществено значение европейският въздухоплавателен сектор да има възможност да се развива и на тези пазари.

5.3 Важно е с течение на времето да се гарантира, че в резултат на този процес ще възникне едно действително интегрирано общо авиационно пространство, в което отношенията между самите съседни държави също ще бъдат открити и интегрирани. Вече няма основание Съветът да преценява дали да предоставя мандат за договаряне на споразумения поотделно за всяка държава. Много по-ефективно би било на Комисията да се предостави общ мандат да преговаря с останалите съседни държави, макар все още поотделно с всяка държава.

5.4 В рамките на третия стълб (широкообхватни споразумения с ключови партньори) са договорени редица важни споразумения. Това обаче е област, в която все още е необходимо да бъдат постигнати ключови цели, по-специално в рамките на споразуменията между ЕС и САЩ и между ЕС и Канада относно либерализацията на собствеността и контрола върху авиокомпаниите.

5.5 Повечето държави все още поддържат правила, съгласно които авиокомпаниите трябва да бъдат мажоритарно притежавани и контролирани от техни собствени граждани, като по този начин отказват достъп на въздушните превозвачи до по-широк кръг инвеститори и капиталови пазари. Ефектът от това е налагането на изкуствена индустриална структура на сектора на

⁽¹⁾ Заключения от 3213-тото заседание на Съвета по транспорт, телекомуникации и енергетика, Брюксел, 20 декември 2012 г.

въздухоплаването, която не съществува в други сектори. В САЩ например собствеността на чуждестранни лица на акции с право на глас в авиокомпаниите не може да надвишава 25 %. Тези национални ограничения по отношение на собствеността и контрола доведоха до създаването на три глобални сдружения на авиокомпаниите (Star Alliance, SkyTeam и Oneworld), и в частност на съвместните предприятия, създадени между някои от техните членове по някои маршрути. Тези структури са най-близкият еквивалент на модела на световната авиокомпания.

5.6 Съгласно съществуващото законодателство на ЕС обаче, превозвачите от ЕС не подлежат на национални ограничения върху собствеността и контрола, а могат да бъдат притежавани от което и да било заинтересовано лице от ЕС.

5.7 Тенденцията към консолидиране в Европа е уникална с това, че трансграничните сливания и придобивания са позволени единствено в рамките на ЕС, докато режимите относно собствеността и контрола остават непроменени в основата си във варианта, в който са били договорени през 1944 г. в рамките на Чикагската конвенция. Затрудненията, срещани в резултат на настоящите разпоредби относно собствеността и контрола, са значителни и изискват преговори с държавите партньори и много сложни управленски структури. Сдружените членове си сътрудничат все по-тясно с цел да предложат на клиентите си напълно интегрирана световна мрежова услуга, предоставяна от множество авиационни центрове.

5.8 Назряло е времето да се предприемат допълнителни стъпки, предвидени в споразумението за въздушен транспорт между ЕС и САЩ, за либерализиране на собствеността и контрола върху авиокомпаниите с цел да им се даде възможност да привличат инвестиции независимо от националността на инвеститора.

6. Основни ръководни принципи за бъдещата външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването

6.1 ЕС следва да продължи да проявява предприемчивост в по-нататъшното насърчаване на откритостта и либерализацията в областта на въздухоплаването, като същевременно гарантира постигането на задоволително ниво на сближаване на нормативните уредби. В хода на преговорите с държавите партньори, би трябвало да се обърне достатъчно внимание и на стандартите в областта на трудовата и околната среда, както и на спазването на международните конвенции и споразумения в двете области, за да се избегне изкривяване на пазара и да се предотврати появата на надпревара в посока занижаване на изискванията. Важно е авиокомпаниите, обслужващи Европа, да спазват правилата и регламентите на Международната организация на труда.

6.2 Предвид увеличавашата се зависимост на Европа от външната търговия и водещата роля, която играят летищата за свързването на континента ни с други части на света, ЕИСК напълно подкрепя утвърждаването на амбициозен дневен ред във връзка с либерализацията на въздухоплаването.

6.3 За да извлече максимални ползи, ЕС трябва да действа бързо (преди развиващите се пазари да са повишили взаимните си усилия за либерализация), за да се възползва от предимството на изпреварващия ход. Това ще позволи както да се защити, така и да се укрепи позицията на европейския пазар в областта на въздухоплаването на световната сцена. Ако това не бъде направено, ЕС ще се изложи на риска да остане напълно извън очертанията на бъдещите международни потоци на въздушно движение.

6.4 „Предприемането на изпреварващ ход“ по отношение на либерализацията на въздухоплаването ще играе важна роля и за разпространението на европейски технически стандарти, което може да донесе значителни ползи за Европейската авиокосмическа индустрия.

6.5 ЕИСК отдавна е привърженик на премахването на ограниченията върху собствеността и контрола⁽²⁾ като средство за даване на превозвачите на достъп до по-широк кръг инвеститори и капиталови пазари. Поради значимостта на двата съответни пазара, в началото активните действия във връзка с тази политика трябва да бъдат насочени към внасяне на по-нататъшни промени в споразуменията между ЕС и САЩ. Подобна стъпка може да постави началото на нова ера „след Чикаго“ във въздухоплаването.

6.6 Комисията ще трябва да докаже, че координираният подход към преговорите ще донесе резултати много по-бързо, отколкото двустранните споразумения, така че когато се появят възможности, да няма безпричинно закъснение. За съжаление в момента сме свидетели на забавяне на подписването на двустранното споразумение с Бразилия. Също така трябва да се спомене, че държавите членки носят споделена отговорност за укрепването на външната политика на Европа в областта на въздухоплаването и че Комисията се нуждае от силни мандати за преговори, по-специално когато отправя призови за съблюдаването на пазарните правила на ЕС от страна на държави и региони, чието въздухоплаване функционира според много различни стандарти.

6.7 Ако някой от въздушните превозвачи в Близкия изток поеме контрола върху финансово затруднените индийски авиолинии, това би подкопало допълнително позицията на европейския отрасъл.

7. Задълбочаване на отношенията с ключови партньори

7.1 Предвид неговите специфични характеристики, секторът на товарните превози в Европа, и по-специално секторът на експресните услуги, понася щети в световен мащаб от рестриктивните двустранни споразумения в областта на въздухоплавателните услуги, и би трябвало да се изведе като важен приоритет, след като бъдат отстранени пречките пред пазарния достъп.

7.2 По-специално ЕИСК би желал да бъде осъществен бърз напредък към едно разширено единно авиационно пространство, включващо както нашите съседи в Близкия изток, Източна Европа, Русия и Турция, така и онези, които се намират отвъд Средиземно море в Северна Африка. Това би осигурило възможности за развитие на някои второстепенни и регионални летища поради географската им близост до тези пазари и факта, че много от тях бележат значителен икономически подем. Следва да бъде разработен положителен и прагматичен дневен ред за сътрудничество с Турция, който да позволи да се постигне взаимноизгоден напредък в разрешаването на конкретни проблеми в региона. По-специално би трябвало да се изведе на преден план двустранно споразумение в областта на безопасността.

7.3 ЕИСК също така силно подкрепя предприемането на действия по амбициозен дневен ред за либерализация с държавите от БРИК и АСЕАН. Тези държави бързо се превръщат в доминиращите световни доставчици както на суровини, така и на произведени стоки и услуги, и тяхното население пътува с нарастваща охота. Значителни потенциални

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Трансатлантическите отношения в сектора на въздушния транспорт“, ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 1–6.

икономически ползи бяха демонстрирани в резултат на широкообхватните споразумения на ЕС за въздушен транспорт с Китай, Индия и Япония, и тази тенденция трябва да продължи. Либерализирането на въздушното движение ще даде на европейските превозвачи възможности да увеличат сътрудничеството си с други авиокомпании в тези региони и да генерират допълнително въздушно движение през европейските летища.

7.4 Освен това е важно всяка сделка да бъде реципрочна и да носи ползи както за ЕС, така и за третите държави. Русия спешно трябва да покаже своята ангажираност към споразумението от 2011 г. за изпълнение на „Договорените принципи за модернизация на системата за прелитане над Сибир“. Комисията, подпомагана от държавите членки, би трябвало да предприема необходимите мерки, ако поетите ангажименти не се изпълняват.

7.5 Отношенията със страните от Персийския залив през последните години са до голяма степен еднопосочен процес на отваряне на пазарите в ЕС за превозвачите от Персийския залив, което създаде значителен дисбаланс на предлаганите възможности. Поради риска от по-нататъшно „изтичане“ на въздушно движение, не се препоръчва държавите от Персийския залив да бъдат непосредствен обект на по-нататъшни преговори.

8. Инвестиции в рамките на летищата

8.1 ЕИСК подкрепя загрижеността на Комисията относно необходимостта от инвестиции в капацитета на летищата. Въпреки това в този раздел на предложението трябва да се внесе допълнителна яснота относно предложените действия за постигане на целите и да се посочи по-отчетливо връзката с предложенията от Комисията на предишен етап „Пакет за летищата“⁽³⁾.

8.2 Налице е спешна необходимост да се гарантира летищен капацитет в Европейския съюз, така че той да не изгуби конкурентоспособността си в сравнение с други региони в растеж и по този начин да се избегне отклоняването на въздушно движение към съседни райони.

8.3 Щетите за европейската икономика ще започнат много преди търсенето да превиши предлагането. Според Евроконтрол от момента, в който дадено летище, което е авиационен център, започне да работи с над 75 % от своя теоретичен максимален капацитет, способността му да се справя ефикасно с лошото време и със закъсненията по оперативни причини, както и да осигурява надеждна взаимосвързаност на полети, бързо намалява.

8.4 Освен това в пиковите часове пътниците плащат повече, отколкото биха плащали при наличие на по-голям капацитет. Така например Британската комисия по транспорта към Камарата на общините наскоро беше информирана, че до 2030 г. може да се наложи пътниците да заплащат 1,2 млрд. британски лири за самолетни билети, ако летищата в Югоизточна Англия не бъдат разширени.

8.5 Необходимо е летищният капацитет да бъде наблюдаван на равнище ЕС и да бъдат изготвени насоки от страна на ЕС, които да служат на местните власти като обща всеобхватна рамка, когато обмислят евентуални схеми за разширяване на летищата.

8.6 Въпреки че увеличаването на капацитета на големите летища е абсолютно задължително в дългосрочен план, продължава да е налице и необходимостта да се оползотвори максимално ефективно съществуващият капацитет, по-специално

по отношение на летищните слотове. Летищата трябва да бъдат оправомощени да реагират на промените в търсенето и предлагането, както и да бъдат в състояние да насочват използването на своите летищни слотове за постигане на оптимален резултат от икономическа гледна точка. В този контекст е важно елементът на настоящия Пакет за летищата, който засяга слотовете⁽⁴⁾, да продължи да улеснява постигането на по-добри резултати при използването на летищния капацитет, като при разпределянето на слотовете се отчитат местните условия; това на практика ще бъде единственият начин, по който някои летища ще могат да растат в бъдеще. В много случаи пистите на големите летища се експлоатират до предела на своя капацитет, макар да има достатъчен капацитет в близки регионални летища.

8.7 Летищата, които не са авиационни центрове, също играят важна роля за намаляването на задръстванията в основните авиационни центрове в Европа, което позволява на европейския летищен сектор да запази водещата си позиция. Предвид дългите срокове, необходими за разширяване на пистите или на терминалните съоръжения на големите летища, по-доброто използване и подходящите инвестиции в летища, които не са авиационни центрове, могат да се окажат по-пряко решение за смекчаване на проблемите с капацитета. Една добре развита мрежа от подобни неизпълняващи функцията на авиационни центрове летища и регионални летища ще подобри и сигурността на пътниците, като наред с другото ще гарантира наличието на мрежа от аварийни или алтернативни летища в случай на влошаване на метеорологичните условия или други обстоятелства.

8.8 ЕИСК също така отново отправя призив за въвеждането на едноетапна проверка за сигурност без повече забавяне, тъй като това би осигурило огромни икономии на разходи за авиокомпаниите и би спестило време на пътниците. Поради това тази тема трябва да бъде разгледана приоритетно с ключовите партньори.

9. Единно европейско небе / Проектът SESAR

9.1 Необходимо е да бъдат създадени функционалните блокове въздушно пространство (ФБВП), за да се даде тласък на проекта за изграждането на единно европейско небе. Всички ФБВП трябваше да са готови и да започнат да функционират на 4 декември 2012 г. Като се има предвид важността на този въпрос за оптимизирането на предоставяните аеронавигационни услуги и ефективното управление на обема на въздушното движение, е наложително Комисията да открие производство в Съда на Европейските общности срещу онези държави членки, които не успяха да постигнат поетите си в това отношение ангажименти.

9.2 Бързото и последователно прилагане на предложенията на Комисията може да помогне на сектора да расте по устойчив начин и така напълно да допринесе за възстановяването на европейската икономика.

10. Инструменти, които ще бъдат прилагани

10.1 Широкообхватните споразумения за въздухоплавателни услуги със съседни държави и основни партньори със сходно мислене следва да уреждат и съгласуват регулаторните условия за лоялна конкуренция и за устойчив въздухоплавателен сектор, включително по съществени аспекти като безопасността, сигурността, околната среда и икономическото регулиране.

⁽³⁾ COM (2011) 827 final; ОВ С 277, 13.9.2012 г., стр. 110–124.

⁽⁴⁾ COM/2011/0827 final/2 - 2011/0391 (COD).

10.2 Не е напълно ясно точно каква ще бъде формата на предложени нов инструмент за защита на европейските интереси срещу нелоялните практики, но тя трябва да прилича на една по-обширна процедура за обжалване, насочена срещу „скритите субсидии“, които са заложи в тарифите. Предполага се, че тази процедура ще добие правна тежест чрез „клаузата за лоялна конкуренция“, която Комисията желае да подпише с тези външни държави.

10.3 Комисията правилно посочва необходимостта да се положат усилия за постигане на равни международни условия, придружени от подобни усилия в рамките на Европа. Въздухоплавателният сектор в Европа е обект на нарастващи регулаторни тежести и несъответствия. В съобщението правилно се посочват данъците, налагани в сектора на въздухоплаването, неподходящите форми на държавна помощ, претовареността на летищата и на въздушното пространство, слабостите на системата за защита на потребителите и разходите за въглеродни

емисии, като някои от проблематичните фактори, които трябва да бъдат решени.

10.4 Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ) е особено красноречив пример. СТЕ се оказва изключително спорен въпрос в рамките на състояла се дискусия на тема външната политика в областта на въздухоплаването. Китай и Индия отказаха да се съобразят с условията ѝ, а Конгресът на САЩ прие законодателство, което третира като нарушители авиопаниите, които спазват правилата на ЕС. Въпреки че е критично важно да бъде осигурена устойчивост от гледна точка на околната среда, ЕС трябва да даде на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) шанс да направи предложение за глобално решение, по което всички държави партньори да могат да се споразумеят по време на асамблеята на ИКАО през есента на 2013 г., вместо да постави своето въздухоплаване в неблагоприятно положение от гледна точка на конкуренцията ⁽⁵⁾.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Вж. също становището на ЕИСК „Схема за търговия с емисии в авиацията“, 697 final 2012/0328 (COD) Кат. Б1.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 98/70/ЕО относно качеството на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници“

COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD)

(2013/C 198/09)

Докладчик: г-н Lutz RIBBE

На 19 ноември 2012 г. Европейският парламент и 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 98/70/ЕО относно качеството на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници“

COM(2012) 595 final - 2012/0402 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 146 гласа „за“, 26 гласа „против“ и 23 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК винаги се е застъпвал за засиленото използване на енергия от възобновяеми източници, включително под формата на биоенергия. Комитетът обаче вече разгледа критично въпроса за използването на агрогоривата в областта на мобилността в становището си относно „Директивата за възобновяемата енергия“ и във връзка с това приветства планираното понастоящем от Комисията ограничаване на дела на „конвенционалните биогорива“ до 5 %.

1.2 Комисията желае да насърчи в по-голяма степен използването на остатъчни, странични и съответно отпадни продукти за производство на горива. ЕИСК приветства това по принцип, но в този контекст трябва да се следи стриктно за това да се води последователна политика и да не се предизвикват нови проблеми. Именно в това отношение обаче ЕИСК вижда опасности във връзка с предложението на Комисията.

1.3 Макар и биомасата да представлява възобновяем енергиен източник, площта на която тя се отглежда е ограничена. Поради това е и разбираемо включването в политическите и стратегическите съображения на непреките промени в земеползването (НПЗ), доколкото тук става дума за конкуренцията при използването на площи. Подобни промени и съответно конкуренция обаче са необходими само в случаите, когато досегашното производство на храни и фуражи се заменя например от производство на биоенергия, но не и когато е налице единствено реструктуриране в отглеждането на култури на регионално равнище.

1.4 Избраният от Комисията подход за НПЗ е част от сравнителна оценка на изкопаемите и биоенергийни

източници, насочена едностранно към баланса на емисиите на парникови газове. Въпроси, като например сигурността на енергийните доставки или ограниченият характер на изкопаемите суровини, не са част от тези изчисления, а са изключени от тях. По този начин НПЗ не могат да претендират, че съответстват на насочената към устойчивостта политика.

1.5 Избраният от Комисията подход за НПЗ се поставя под въпрос, също и доколкото той се отнася за течните, но не и за газообразните и съответно твърдите енергийни източници. ЕИСК не е съгласен с това.

1.6 С представеното предложение обаче се поставя под въпрос европейското производство на протеини, а по този начин и особено целесъобразното в определени сектори пряко използване на растителни масла за енергийни цели, тъй като Комисията предвижда да включи фактора НПЗ при оценката на растителните масла, което ще ограничи тяхното използване. Това не е оправдано, тъй като растителните масла не са „основни продукти“, а представляват странични продукти, получени в рамките на желателното отглеждане на протеинови култури в Европа. Отглеждането на маслодайни култури в Европа, от които се добиват едновременно протеинови фуражи и растителни масла (и по този начин се заменя вносът на соя) следва да се насърчава в рамките на устойчивите селскостопански практики, а не да се ограничава.

1.7 Що се отнася до биогоривата, определени като биогорива „от ново поколение“, които Комисията желае да насърчи, ЕИСК счита, че съществува опасност ценни потенциални поглътители

на въглерод (като дървесина, слама, листа) да бъдат използвани за основа за горива, което би довело до увеличаване на концентрацията на CO₂ в атмосферата (вж. параграф 4).

1.8 ЕИСК не открива в представеното изменение на Директивата за възобновяемата енергия обещаваща основа за стратегия за реално намаляване на използването на изкопаеми горива, за подобряване на сигурността на енергийните доставки в Европа и за предоставянето на принос към опазването на климата.

1.9 Различните видове биогорива не са трайно средство за борба с широко разпространеното прекомерно потребление на енергия. Те няма да могат да заменят изкопаемите горива дори само поради ограничената си наличност. По този начин в този контекст - особено по отношение на леките автомобили, при които се очертават алтернативи на течни горива - става дума най-много за временно решение, което освен това може да се е свързано със значителни нежелани странични ефекти и което по никакъв начин не трябва да отклонява вниманието от обстоятелството, че намаляването на нашето потребление на енергия е неизбежно само по себе си, независимо от различните видове енергийни източници.

1.10 ЕИСК осъзнава, че в някои области на мобилността и в селското и горското стопанство понастоящем не съществуват практически алтернативи на използването на течни горива. Чистите растителни масла могат да бъдат практическа алтернатива в това отношение, но обемът на тяхното производство също е ограничен. Поради това е необходимо в особена степен стратегическо планиране на областите на използването им.

1.11 В съобщението на Комисията „Чиста енергия за транспорта: Европейска стратегия за алтернативните горива“⁽¹⁾, което е стратегически свързано с политиката в областта на биогоривата, не се предлагат адекватни решения⁽²⁾.

1.12 ЕИСК признава като цяло, че има значителни несъответствия между различните политически подходи на Комисията, които трябва спешно да бъдат премахнати. Комитетът призовава Комисията да преосмисли като цяло политиката си особено в транспортния сектор. Във връзка с това трябва да се имат предвид ограниченият характер на ресурса „площ“ (а по този начин и на биомасата), енергийният баланс и енергийната ефективност на съответните биоенергии (а по този начин и твърде различният потенциал за намалението на емисиите на парникови газове), както и рентабилността. Би трябвало да се обърне значително по-голямо внимание на енергийните загуби при процесите на конверсия, да се разработят и насърчат алтернативи на двигателя с вътрешно горене в транспортния сектор (като електрическата мобилност и водородните технологии) и да се изготви отделна европейска стратегия за устойчиво европейско производство на протеини и растителни масла и за тяхното използване.

⁽¹⁾ COM(2013) 17 final.

⁽²⁾ Вж. становище на ЕИСК „Пакет за чиста енергия за транспорта“ (все още не е прието).

2. Въведение: политически контекст и представяне на предложенията на Комисията

2.1 С директива 2009/28/ЕО („Директивата за възобновяемата енергия“) бяха определени обвързващи цели за развитие на възобновяемите енергийни източници (наричани по-нататък накратко „ВЕИ“); предвижда се делът им до 2020 г. да представлява 20% от енергийното потребление. При прилагането на държавите членки се предостави висока степен на гъвкавост, доколкото те самите могат да решават в кой сектор (производство на електроенергия, отопление/охлаждане и съответно транспорт) да предприемат основно мерки.

2.2 Изключение от тази гъвкавост се прави обаче за транспортния сектор; за него беше определен задължителен минимален дял от 10% от енергийното потребление. Първоначално се планираше този дял да бъде определен под формата на биогорива⁽³⁾; след критика от страна на ЕИСК и ЕП беше постигната договореност да бъдат включени и други форми на възобновяеми енергийни източници (например електроенергия от възобновяеми енергийни източници за задвижване на автомобили и влакове, биогаз и др.).

2.3 Представените понастоящем предложения за изменение са следствие на публикувания през 2010 г. от Комисията „Доклад относно непреките промени в земеползването във връзка с производството на биогорива и на нетранспортни течни горива от биомаса“⁽⁴⁾, в който се стига до заключението, че „поради увеличеното търсене на биогорива е важно да бъде разгледан въпросът за непреките промени в земеползването“.

2.4 По принцип Комисията запазва критикуваното от ЕИСК използване на горива от растителни култури в транспортния сектор, но предвижда да бъдат ограничени „конвенционалните агрогорива“ и да се започне преход към т.нар. биогорива „от ново поколение“, при които се смята, че не съществува опасност от непреки промени в земеползването. Тези биогорива, които Комисията определя като биогорива „от ново поколение“ включват течни горива, които се произвеждат например от биогенни отпадъци/остатъци или водорасли. Според Комисията тяхното производство трябва да се насърчава, тъй като те понастоящем не са достъпни в търговската мрежа в големи количества. Стимули за тях трябва да се създадат чрез предоставянето на по-голяма тежест на биогоривата „от ново поколение“ в сравнение с конвенционалните агрогорива при определянето на техния дял по отношение на определената в Директива 2009/28/ЕО цел от 10% в транспортния сектор.

2.5 Със своите предложения Комисията преследва накратко следните цели:

— ограничаване на приноса на конвенционалните биогорива за постигането на целите на Директивата за възобновяемата енергия до максимум 5% от енергията, използвана в транспортния сектор, т.е. до максимум половината от поставената цел от 10%;

⁽³⁾ В предложението за директива официално се използва понятието „биогорива“. В различни свои становища ЕИСК е обръщал внимание върху множество екологични проблеми, произтичащи от тези „био“горива. Тъй като частицата „био“ внушава идеята, че става въпрос за екологосъобразен продукт (напр. „био“логично земеделие), в своето становище ЕИСК вместо термина „биогориво“ използва термина „агрогориво“.

⁽⁴⁾ COM(2010) 811 final от 22.12.2010 г.

- насърчаване на т.нар. биогоривата „от ново поколение“ (без или с малки непреки промени в земеползването), като наред с другото се даде възможност тези горива да допринасят в рамките на изчисленията в по-голяма степен от конвенционалните агрогорива за постигането на целите на Директивата за възобновяемата енергия;
- подобряване на ефективността на процесите за производство на биогорива по отношение на парниковите газове (т.е. да се намалят свързаните с това емисии), като се увеличи изискваната минимално допустима стойност за намаляване на емисиите на парникови газове от нови инсталации;
- подобряване на отчетността за емисиите на парникови газове, като държавите членки и доставчиците на гориво се задължат да докладват оценените количества емисии вследствие на непреки промени в земеползването;

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства и подкрепя общата насока на директивата в своето становище⁽⁵⁾ относно тогавашния проект за директива за възобновяемата енергия, но разглежда критично използването на биоенергията в транспортния сектор.

3.2 Европа се нуждае от последователното развитие на възобновяемите енергийни източници, но успоредно с това и от всеобхватни икономии на енергия, ефективно и цялостно подобряване на енергийната ефективност, както и структурни промени в различни области (например в транспортната политика).

3.3 ЕИСК обаче отхвърля специалното третиране на транспортния сектор и поставянето на акцент върху агрогоривата, също поради основанието, че „стратегическото решение за частична замяна на дизела или съответно бензина с агрогорива е една от най-слабо ефективните и най-скъпи мерки за опазване на климата и в момента означава предоставяне на финансови ресурси в крайно погрешна посока. ЕИСК не разбира защо и именно най-скъпите мерки трябва да бъдат политически най-интензивно подпомагани с най-интензивни политически средства, още повече, че наред с икономическите въпроси без отговор остават и голям брой екологични и социални въпроси. Поради това Комитетът се противопоставя на отделната цел за 10% дял на агрогоривата.“⁽⁶⁾ Тази позиция остава непроменена.

3.4 Комисията обаче не следва да се стреми към определената от политиките цел за 10%. Нейна цел следва да бъде изготвянето на последователна политика, с цел в дългосрочен план да могат да бъдат заменени 100% от използваните днес изкопаеми горива.

3.5 При сегашното равнище на транспортния трафик това ще може да стане само отчасти чрез използване на агрогорива. По изчисления на ФАО 2/3 от настоящата налична в световен план обработваема площ би трябвало да се използва за производство на агрогорива, ако искаме чрез тях да се отговори на сегашното световно търсене на агрогорива за транспортния сектор.

3.6 Произтичащите от една подобна политика последици във връзка с непреките промени в земеползването са очевидни.

3.7 Следователно различните видове биогорива не са трайно средство за борба с широко разпространеното прекомерно потребление на енергия. Те няма да могат до голяма степен да заменят изкопаемите горива дори само поради ограничената си наличност. По този начин в този контекст - особено по отношение на трафика на леките автомобили, при които се очертават алтернативи на течни горива - става дума най-много за преходно решение, което освен това може да е свързано със значителни нежелани странични ефекти и по никакъв начин не трябва да отклонява вниманието от обстоятелството, че намаляването на нашето потребление на енергия е неизбежно само по себе си, независимо от различните видове енергийни източници.

3.8 Едно от основанията за критичната и дистанцирана позиция на ЕИСК по отношение на предложението на Комисията от 2008 г. беше въпросът за непреките промени в земеползването. Поради това Комитетът приветства сегашния подход, който цели да ограничи използването на конвенционалните агрогорива.

Подходът за НПЗ е разбираем, но съдържа значителни слабости

3.9 Концептуалният подход на Комисията във връзка с НПЗ е разбираем - когато дадена селскостопанска площ, на която досега са били отглеждани храни и фуражи, се използва за нови продукти (като например агрогорива, но и за оползотворяване на растителни култури като суровини и др.), досегашното производство на храни и фуражи трябва да се извършва на други площи, което може да доведе до негативни екологични или социални последици.

3.10 Поради това е логично тези „непреки промени в земеползването“ да бъдат включени в политическите и стратегическите съображения.

3.11 Във възложено от Комисията проучване се прави прогноза, че дори само увеличаването на използването на агрогорива в целия ЕС от днешното му равнище от под 5% на 10% ще предизвика непреки промени в земеползването, които ще засегнат 1,4 милиона хектара.

3.12 Комитетът обръща внимание на Комисията, ЕП и Съвета, че непреките промени в земеползването са причинени не само от използването на течни горива. Те са по-скоро присъщи на използването на биомаса, която не представлява остатък.

3.13 Това би означавало следователно, че при газообразните енергийни източници и твърдите горива също следва да се прилага подход, подобен на прилагания понастоящем по отношение на течните горива. В Германия например през 2011 г., наред с 1,2 милиона хектара обработваема площ, на които се отглеждат растителни култури за производството на конвенционални агрогорива, междуременно се използват около 1 милион хектара за отглеждането на растителни култури

⁽⁵⁾ ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 43.

⁽⁶⁾ ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 43.

(предимно царевича) за производство на биогаз. При преработването на растителните култури в горива, се отчита факторът НПЗ, но не и при използването им за производство на електроенергия. Този подход е нелогичен и непоследователен.

3.14 ЕИСК счита за особено целесъобразно, енергийните източници като биомасата, за която специално се заделят площи, да се използват в транспортния сектор само в случаи, когато не съществуват практически алтернативи. Макар и биомасата да представлява възобновяем ресурс, поради нуждата от площ тя не достъпна в неограничено количество.

3.15 Често пъти съществуват или могат да бъдат разработени алтернативи, например в рамките на електрическата мобилност, при която чрез вятърни или слънчеви енергийни източници може да се произвежда енергия със значително по-малко използване на площи - за производството на 10 GWh електроенергия годишно например е необходима площ от 400 хектара за отглеждане на царевича, но само 8 хектара покривна площ (покрити с фотоволтаични соларни панели) или съответно 0,3 хектара (ако бъдат използвани вятърни турбини). С други думи, в случаите в които съществуват възможности за електрическа мобилност и тя е икономически обоснована или съответно осъществима на практика, тя следва също да бъде развивана и използвана, за да може да се избегне и съответно да се ограничи по възможност конкуренцията при използването на площи.

3.16 ЕИСК не открива в представеното понастоящем от Комисията предложение обоснована цялостна концепция нито по отношение на биоенергията, нито във връзка с решенията за постоянно поставяния от Комисията проблем в транспортния сектор, а именно че при него:

- а) зависимостта от внос на енергия е особено висока; и
- б) по-специално липсва контрол върху емисиите на парникови газове.

Новият подход почти не води до подобряване на ситуацията във връзка с изменението на климата и гарантиране на сигурността на енергийните доставки

3.17 Комисията осъзнава, че т.нар. биогорива „от ново поколение“, които се произвеждат от остатъци или водорасли, ще бъдат значително по-скъпи от „конвенционалните агрогорива“, произведени от хранителни култури. Тъй като Комисията изхожда от обстоятелството, че подобни горива „от ново поколение“ са необходими за постигане на целта от 10%, за постигане на тази цел тя използва трикове при изчисленията. За всеки литър биогориво „от ново поколение“, който се произвежда от суровини, посочени в приложение IX, част А от проекта за директива (т.е. например от водорасли, слама, животински тор или утайка от пречистване на отпадъчни води, орехови черупки или кора, дървени стърготини и талаш или листа) се прилага коефициент 4, т.е. той се изчислява като 4 литра „конвенционални агрогорива“. За горивата, които се произвеждат например от използвано олио за готвене, животински мазнини, нехранителни целулозни материали (приложение IX, част Б) се предвижда да се прилага коефициент 2.

3.18 Това означава, че дори при дял от 2,5% на биогоривата „от ново поколение“, за който се прилага коефициент на увеличение 4, основната „цел от 10%“ се счита за постигната. Ако се изхожда от факта, че в сравнение с изкопаемите горива тези биогорива „от ново поколение“ водят до намаление на емисиите на парникови газове с 60%, емисиите на парникови газове в транспортния сектор биха били намалени с 1,5%. Тъй като емисиите в транспортния сектор представляват около 25% от общите емисии на ЕС, по този начин би било постигнато потенциално намаление на емисиите на парникови газове в ЕС **с по-малко от половин процент!**

3.19 Независимо от това дали поставената цел от 10% бъде постигната с дял от 2,5% „съвременни“ горива или микс от максимален дял от 5% конвенционални биогорива и например 1,25% биогорива „от ново поколение“, това не може да се разглежда като значителен принос за укрепване на сигурността на енергийните доставки в ЕС и за опазването на климата.

3.20 В дългосрочен план е необходим дял от възобновяеми енергийни източници в транспортния сектор, който трябва далеч да надхвърля сегашната цел от 10%. Самата Комисия планира до 2050 г. намаление на емисиите на парникови газове в транспортния сектор с почти 67%. В представеното предложение не се предлага подход за изготвяне на обещаваща стратегия за постигане на тази цел.

Подходът на Комисията е пречка за европейска стратегия за протеините

3.21 ЕИСК подчертава, че подход в областта на НПЗ може да бъде предвиден единствено когато става дума за нови видове използване, но не и когато е налице реструктуриране в отглеждането на култури на регионално равнище във връзка с предишно използване. Именно тук в проекта на Комисията е налице решаваща концептуална грешка.

3.22 Във връзка с изчисленията в областта на НПЗ Комисията посочва, че при производството на растителни масла като страничен продукт се получава т.нар. „маслодайно/протеиново къспе“, чиято „стойност“ обаче се измерва единствено от гледна точка на политиката във връзка с изменението на климата, като в сравнителните изчисления във връзка с емисиите на парникови газове се включват само неговата енергийна стойност при изгаряне.

3.23 Никому в Европа не би му хрумнала идеята за изгаряне на маслодайни къспета. По-скоро е факт, че отглеждането на маслодайни култури в Европа е извънредно полезно. Така например през последните десетилетия рапицата беше разработена като растителна култура, за да се насърчава нейното отглеждане за производство на фураж, с цел по този начин да се подобри извънредно лошото снабдяване с протеини в Европа. ЕИСК често е посочвал, че това е абсолютно необходимо, тъй като понастоящем около 75% от използваните за фураж количества протеинови фуражи трябва да бъдат вносани. С отглеждането на протеинови култури в Европа може да се намали вносът на протеинови култури като соята, а по този начин и отрицателните екологични и социални въздействия, свързани с индустриалното отглеждане на соя в други части на света.

3.24 Така растителните масла не са основна цел при отглеждането на маслодайни култури. Около 2/3 от реколтата се състои от протеинови къспета, и само 1/3 от добиваното масло. Поради това маслото е страничен и съответно отпадъчен продукт, подобно на сламата, която е остатък от производството (7).

3.25 Комисията твърди, от една страна, че желае да насърчава използването на странични и съответно отпадъчни продукти, но в представеното предложение се поставя под въпрос европейското производство на протеини, а по този начин и особено целесъобразното пряко използване на растителните масла. Тази политика е всичко друго, но не и последователна.

НПЗ е само един критерий, а биоенергията не е само въпрос, свързан с нуждата от площ и с емисиите на парникови газове

3.26 Със своите предложения Комисията свежда дискусията за биоенергията до сравнителни изчисления на количествата емисии на парниковите газове от изкопаеми и възобновяеми енергийни източници. Подходът ѝ е биоенните горива да бъдат включвани в Директивата за възобновяемата енергия единствено в случаите, в които те достигнат определена степен на намаление на емисиите на парникови газове в сравнение с изкопаемите горива.

3.27 ЕИСК подчертава, че една подобна политика е твърде недостатъчна, тъй като изключва други важни въпроси като сигурността на енергийните доставки (включително изграждането на регионални структури за енергийни доставки). Не се взимат предвид и въпросите за ограничения характер на изкопаемите горива/суровини, социалните аспекти като пренебрегването на дребните селскостопански производители или групи от коренното население в регионите на отглеждане в други части на света, както и тенденциите на развитие на цените на пазара на хранителните продукти. За разлика от НПЗ тези въпроси не могат да бъдат трансформирани в „еквивалент на емисиите на парникови газове“ и включени в математическа матрица.

3.28 Освен това при сравнението на стойностите на емисиите на парникови газове не се прави достатъчно строго разграничение между изкопаемия и в ограничени количества нефт (като основата за бензин, дизел и керосин) и например възобновяемите растителни масла, които могат да бъдат произвеждани винаги (като отпадъчни продукти в рамките на една европейска стратегия за протеините). При правилното сравнение на стойностите емисиите на парникови газове безусловно трябва да се има предвид този аспект на изкопаемите/възобновяемите горива. Това означава, че нефтените деривати биха били предварително оценени особено негативно в зависимост от конкретното им въздействие; наред с това в изчисляването на въздействието на изкопаемите енергийни източници върху климата трябва да бъдат включени новите по-вредни (за климата) методи за добив (например добив на нефт от битуминозни пясъци или на шистов нефт). Комисията трябва да внесе подобрения в това отношение.

3.29 Трябва също така да се има предвид, че съществуват значителни различия между различните биоенни горива.

Емисиите на парникови газове при биогорива са резултат от: а) вида отглеждани растителни култури и б) от разходите във връзка с техническото производство на биогоривата, включително транспортирането на суровините и на крайните продукти.

3.30 Следователно би трябвало да се прави разграничение между биогоривата, които са резултат от щадящи околната среда и ресурсите практики на отглеждане (като например биологичното земеделие) и онези, произвеждани с използване на агрохимикали (което влошава баланса на емисиите на парникови газове), между горива, произведени на местно равнище, и такива, произведени в централизиран съоръжение/от голям мащаб и т.н. Комисията не прави подобно разграничение.

3.31 Странно е, че в предложените методи за изчисление на Комисията дори и за биогоривата „от ново поколение“, които се произвеждат със значителни енергийни и транспортни разходи, се определят например по-благоприятни коефициенти от изходния продукт, предоставян от природата почти „безплатно“ (като чистото растително масло) - вж. параграф 4. ЕИСК счита това за неприемливо.

4. Специфични бележки

4.1 Комисията посочва, че при биогоривата „от ново поколение“ не съществува опасност от непреки промени в земеползването. ЕИСК счита за важно да се посочи, че това съвсем не означава, че не съществуват опасения във връзка с политиката във връзка с изменението на климата. Въз основа на четири конкретни примера от списъка на предложените от Комисията „остатъци“ Комитетът би искал да формулира ясно по-долу критичната си позиция относно понастоящем планирания подход.

4.2 Глицерин

4.2.1 Комисията поставя понастоящем в рамките на т.нар. биогорива „от ново поколение“ акцент върху глицерина, вместо върху „конвенционалния“ биодизел, който тя желае да ограничи. През последните години обаче именно европейските производители на биодизел се превърнаха в най-големи доставчици на глицерин в Европа, като 80% от европейското производство на глицерин е резултат от производството на биодизел (8). ЕИСК си задава въпросът откъде в бъдеще се очаква да идва суровината глицерин, която се планира да бъде използвана в по-голяма степен, ако се предвижда да бъде ограничено производството на съответната изходна суровина (биодизел). Това само по себе си е противоречие.

4.2.2 Самата Комисия посочи ясно, че от гледна точка на политиката във връзка с изменението на климата и на енергетиката във всеки случай би било по-целесъобразно растителните масла да бъдат използвани в естественото им състояние, а не да бъдат преработвани в биодизел чрез естерификация (вж. Приложение V, част А от Директива 2009/28/ЕО). При този целесъобразен от гледна точка на политиката във връзка с изменението на климата подход изобщо не би бил произвеждан глицерин. Сегашното предложение на Комисията води обаче до значително и фатално „нарушение на конкуренцията“ при класифицирането на продуктите според емисиите на парникови газове.

(7) При рапицата става дума все пак за 9 тона на хектар; странно е, че енергийната стойност на тази слама не се отчита при изчисленията във връзка с емисиите на парниковите газове!

(8) Вж. годишния доклад за 2009 г. на Archer Daniels Midland Company (ADM) - http://www.oelag.de/images_beitraege/downloads/ADM%20GB%202009%20final.pdf.

Чрез повишаването с четири пъти на стойността си като отпадък, индустриалният остатъчен продукт глицерин, който произхожда от енергоемък метод на производство (а именно преработването на растителни масла в биодизел чрез естерификация) получава фиктивна по-висока стойност по отношение емисиите на парникови газове в сравнение с изходния продукт - растителните масла. На хартия се получава номинално икономия на емисиите на парникови газове, която обаче не съществува на практика (вж. също параграф 4.4.3).

4.3 Дървесина („втечняване на биомаса“)

4.3.1 Без съмнение е технически възможно да се тръгне по пътя на „втечняване на биомасата“, както предлага Комисията, например посредством използване на дървесина. Съответният метод „Fischer-Tropsch“ е познат от десетилетия. Той се състои в пълен разпад на лигниновата молекула на дървесината и синтезиране на остатъчния въглерод във въглеродородни молекули най-често чрез впръскване на водород.

4.3.2 За този процес не може да се използват остатъчна дървесина или кора; за него е необходима дървесина с най-добро качество (конкуренция с мебелната индустрия и фурнирна дървесина), тъй като чуждите молекули, които съществуват в остатъчната дървесина и в кората, са пречка за метода „Fischer-Tropsch“.

4.3.3 Този процес е извънредно енергоемък! От един тон първокласов дървесина (с 60% преобладаващо съдържание на органични вещества) могат да се произведат 135 кг дизелово гориво. Над 85% от енергията, използвана под формата на дървесина се губи в рамките на този процес, а само около 15% се превръща в биогориво „от ново поколение“. Това означава, че от една гора с 1 000 дървета, над 850 се изгарят за производство на енергия, за да може да се получи гориво от по-малко от 150 дървета. При последващото изгаряне на втеченото гориво в двигателите на автомобилите в атмосферата се отделя целия CO_2 , задържан чрез фотосинтеза от 1 000 използвани дървета.

4.3.4 От енергийна гледна точка това представлява неприемливо ниска степен на ефективност, която далеч не съответства на енергийната ефективност, за която непрекъснато призовава Комисията. Целите по отношение на енергийната ефективност изискват инвестиции в процеси, които могат да постигнат въздействие, което да е приемливо от гледна точка на използването на енергия.

4.3.5 Въпреки това този процес се представя в рамките на политиката на ЕС във връзка с ВЕИ като неутрален по отношение на въглеродните емисии, именно понеже се желае дървесината да се използва за генериране на енергия. ЕС обаче планира, от друга страна, да създаде поглъщители на въглерод. Какво друго може да се предложи освен въглеродните емисии да бъдат превърнати в дървесина и да бъдат съхранявани в нея в дългосрочен план, т.е. да не бъдат веднага използвани за гориво, например при производството на биогорива „от ново поколение“?

4.3.6 ЕИСК подчертава, че дървесината от устойчивото горско стопанство може и трябва, разбира се, да се използва и за цели в областта на енергетиката, за да се заменят например ископаемите енергийни източници като нефта или въглищата. Комитетът обаче е посочвал преди⁽⁹⁾, че следва да се придържа към препоръките на Съвместния изследователски център и че първо трябва да бъдат предприети най-ефективните от гледна точка на политиката в областта на климата и икономически най-целесъобразните мерки. Те включват най-вече производството на топлоенергия на базата на дървесина (напр. при системите за централно отопление в оптимална комбинация с когенерационни инсталации), а не енергоемките процеси на химическа конверсия на дървесина в течни горива за транспортния сектор⁽¹⁰⁾.

4.4 Слама

4.4.1 От гледна точка на политиката във връзка с околната среда и изменението на климата е повече от проблематично, че Комисията директно обявява сламата за „остатък“ (в смисъла на ненужен отпадък). В продължение на векове сламата е била основна суровина в процеса на рециклиране в селското стопанство. Под повърхността на един хектар здрава обработваема земя живеят около 10 тона живи организми, които се нуждаят от храна. Освен това трябва да се знае, че хумусът е изграден от живи организми в почвата в продължение на векове именно въз основа на слама, листа или увехнала трева и др. Хумусът означава качество на почвата, плодородие и представлява поглъстител на CO_2 .

4.4.2 За ЕИСК не е ясно какво всъщност иска Комисията – да изгради и доразвие поглъщителите на CO_2 или чрез приоритетното използване на сламата за производство на горива да отнеме на потенциалните поглъщители един от решаващите им източници?

4.4.3 ЕС предпочита последната опция – разглеждането на сламата като „отпадък“ и производството от нея (с големи енергийни разходи) на биогорива „от ново поколение“, за които с оглед на целта във връзка с борбата с изменението на климата в транспортния сектор се прилага положителния коефициент 4. Съответната загуба на поглъщители на въглерод обаче не се взема предвид!

4.4.4 Налице е още едно обстоятелство, което не е взето предвид – при липсата на слама в почвената система проблеми възникват не само за почвената структура и за микроорганизмите. Наред с това отнетите по този начин хранителни вещества трябва да бъдат заменени под формата на минерални торове, чието производство струва пари, но и много енергия.

4.4.5 Селскостопанските производители биха спечелили, ако посредством политическите рамкови условия сламата се превърне в стока, която получават финансови средства. Те обаче не получават нищо за изграждане на хумуса и съхраняване на въглерод в почвата, както и за икономии на енергия, свързани с използването на слама при рециклирането. По този начин се задават явно неправилни пазарни стимули.

⁽⁹⁾ ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр.43.

⁽¹⁰⁾ Съвместен изследователски център на Европейската комисия: „Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations“ (Биогоривата в европейски контекст - факти, рискове и препоръки), 2008 г., http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (само на английски език).

4.4.6 Комитетът припомня своето становище от 19 септември 2012 г. относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно правила за отчитане и планове за действие в областта на емисиите и поглъщанията на парникови газове, дължащи се на дейности във връзка със земеползването, промените в земеползването и горското стопанство“⁽¹⁾. В него Комитетът посочва, че предвидените планове за действие, напр. за създаване на съответните погълтители на CO₂ от селскостопанския сектор *„трябва задължително да бъдат придружени от други политически мерки или да бъдат комбинирани със съществуващи такива, за да се създадат ралковите условия, даващи възможност на собствениците и стопаните на земя да приложат подходящи ефикасни мерки в областта на LULUCF по икономически целесъобразен начин, а не изцяло за своя сметка“*. Жалко е, че по-малко от два месеца след като Комитетът формулира този принцип, Комисията представи настоящето си предложение сламата да се трансформира в биогориво „от ново поколение“ и по този начин още веднъж да се задават напълно противоположни стимули.

4.5 Листа

4.5.1 Недиференцираното обявяване на листата за „отпадък“ или съответно за суровина за производството на биогориво „от ново поколение“ е неприемливо от екологична гледна точка. Листата играят основна роля например в екологичния цикъл на горите, както и за тяхната производителност. Обезлесяването на някои гори в Европа през средновековието например доведе до трайната им деградация. Според сегашните предложения на Комисията би било възможно горските листа да се използват приоритетно за производство на горива – политика, която можа да бъде прекратена най-накрая с много усилия едва преди няколко десетилетия в контекста на оздравяването на горите. В полза на реализирането на предложенията на Комисията понастоящем може да бъдат представени единствено икономически аргументи.

5. Предложения на ЕИСК

5.1 ЕИСК призовава Комисията да преосмисли изцяло своята политика в областта на биоенергията, по-специално що се отнася до биогоривата. Във връзка с това трябва да се вземат предвид ограниченият характер на ресурса „площ“ (а по този начин и на биомасата), енергийният баланс и енергийната ефективност на съответните биоенергии (а по този начин и твърде различния потенциал за намалението на емисиите на парникови газове), както и рентабилността. На Комисията се препоръчва във връзка с това да вземе предвид както важните констатации на Съвместния изследователски център, така и основните тези в документа на германската Федерална служба по околна среда⁽¹²⁾, който беше представен на съпътстваща проява на ЕИСК в рамките на конференцията за изменението на климата в Дърбан.

5.2 Трябва да се обърне значително по-голямо внимание на енергийните разходи при процеса на конверсия, които често се

подценяват. Намесата в молекулярната структура на изходните продукти са нещо съществено в много области на нашия живот (например медикаментите), но не непременно в областта на енергетиката. Целта при нея трябва да бъде най-висока енергийна ефективност, тъй като се цели производството на енергия! Всички енергийни продукти, които преминават през химическа конверсия, трябва да се поставят под въпрос, когато съществува нейна алтернатива.

5.3 Вместо дървесината да бъде енергоемко трансформирана и след това изгаряна в двигателя на автомобилите, тя следва да се използва или като погълтител на въглерод или да се изгаря директно, за да бъдат заменени изкопаемите енергийни източници в сектора „отопление“.

5.4 Комисията следва да разработи стратегия, която, както при планираната европейска стратегия за протеините, свързва необходимостта от доставяне на енергия със зачитане на енергийната ефективност с естествените процеси, например в селското и горското стопанство. Това означава, че отглеждането на маслодайни култури в Европа, от които се добиват едновременно протеинови фуражи и растителни масла (и по този начин се заменя вноса на соя) следва да се насърчава в рамките на устойчивите селскостопански практики, а не да се ограничава.

5.5 Комисията следва ясно да насочи по стратегически начин ограничените възможности за използване на биогорива към тези сектори, в които за разлика от автомобилния сектор все още не се предвиждат реални цялостни обещаващи алтернативи на изкопаемите горива. Такива са например секторът на въздухоплаването и корабоплаването, но също така и самото селско и горско стопанство (т.е. *извън зададените насоки*).

5.6 Тя трябва обаче също така да приеме на сериозно формулирания от самата нея принцип, че биоенергията трябва да се прилага в случаите в които с най-малки икономически разходи може да бъде постигнат най-голям ефект от гледна точка на енергетиката и политиката във връзка с изменението на климата. Такъв очевидно е случаят в сектора „използване на топлинна енергия“, но не и по отношение на течните горива.

5.7 ЕИСК вече изложи многократно позицията си по отношение на използването на възобновяеми енергийни източници в селското стопанство и посочи между другото, че в него съществуват интересни алтернативи във връзка с използването на чисти растителни масла. Така например Австрия се възползва от съответните резултати от подпомаган от Комисията в рамките на 7-та РП проект за използване на чисти растителни масла с непроменен химически състав и ще ги прилага в по-голяма степен в селското стопанство. Жалко е, че Комисията не прави никъде уточнения по този въпрос и не е стартирала сама съответни инициативи.

⁽¹¹⁾ ОВ С 351, 15.11.2012 г., стр. 85.

⁽¹²⁾ „Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen“ (Устойчиво и щадящо използване на площите и биомасата в световен план), Федерална служба по околна среда, 2012 г.; <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4321.html>.

5.8 ЕИСК би желал в бъдеще да даде своя още по-активен принос за обществения дебат по теми като земеползването и конкуренцията при използването на площи, както и нарастващия проблем на запечатване на почвата.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, които получиха поне една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на обсъжданията:

Параграф 3.16 се изменя, както следва (изменение 8):

„ЕИСК не открива в представеното понастоящем от Комисията предложение обоснована цялостна концепция нито по отношение на биоенергията, нито във връзка с решенията за постоянно поставяния от Комисията проблем в транспортния сектор, а и именно че при него:

- a) зависимостта от внос на енергия е особено висока; и*
- b) по-специално липсва контрол върху емисиите на парникови газове.*

Освен това следва да се отбележи, че поради промените в използването визираното от Комисията задължение за уводоляване за емисиите на парникови газове е почти невъзможно от практическа и техническа гледна точка и би могло също така да доведе до значителна тежест за администрацията и засегнатите предприятия.

Изложение на мотивите

Ще бъдат представени на заседанието.

Резултат от гласуването:

| | |
|-------------------------|----|
| Гласове „за“: | 63 |
| Гласове „против“: | 79 |
| Гласове „въздържал се“: | 34 |

Параграф 4.3.1 се изменя, както следва (изменение 11):

„Без съмнение е технически възможно да се третира по пътя на „втечняване на биомасата“, както предлага Комисията, например посредством използване на дървесина. Съответният метод „Fischer-Tropsch“ е познат от десетилетия. Той се състои в пълен разпад на лигниновата молекула на дървесината и синтезиране на остатъчния въглерод във въглеродородни молекули най-често чрез впръскване на водород. Технически е възможно да се извърши втечняване на биомасата (Biomass-to-Liquid – BTL), както предлага Комисията по отношение на дървесината, посредством редица различни методи. Така например от десетилетия е познат процесът на Fischer-Tropsch (който се състои от пълен разпад на лигниновата молекула на дървесината и синтезиране на остатъчния въглерод във въглеродородни молекули, най-често чрез впръскване на водород). В допълнение към него бяха разработени нови методи.“

Изложение на мотивите

Макар че процесът на Fischer-Tropsch е добре известен, е подвждащо като пример да се дава един-единствен метод.

Резултат от гласуването:

| | |
|-------------------------|----|
| Гласове „за“: | 53 |
| Гласове „против“: | 89 |
| Гласове „въздържал се“: | 30 |

Параграф 4.3.2 се изменя, както следва (изменение 12):

„За този процес не може да се използват остатъчна дървесина или кора; за него е необходима дървесина с най-добро качество (конкуренция с мебелната индустрия и фурнирна дървесина), тъй като чуждите молекули, които съществуват в остатъчната дървесина и в кората, са пречка за метода „Fischer-Tropsch“.

В съответствие с принципа на ефективно използване на ресурсите тези процеси могат да се прилагат спрямо дървесните остатъци, потоците от пролишлени странични продукти и дървесината, получена в процеса на прореждане, които се събират в ралките на управлението на горите. Това допринася за по-ефективното използване на дървесината и не води до употреба на първокачествена дървесина за производство на енергия.

Изложение на мотивите

Оригиналният текст е неточен. Процесите позволяват по-ефективно използване на дървесината.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“ 54

Гласове „против“ 96

Гласове „въздържал се“ 27

Параграф 4.3.3 се изменя, както следва (изменение 13):

Този процес е изотермично енергоелектричен! От един тон първокласна дървесина (с 60 % преобладаващо съдържание на органични вещества) могат да се произведат 135 кг дизелово гориво. Над 85 % от енергията, използвана под формата на дървесина се губи в рамките на този процес, а само около 15 % се превръща в биогориво „от ново поколение“. Това означава, че от една гора с 1 000 дървета, над 850 се изгарят за производство на енергия, за да може да се получи гориво от по-малко от 150 дървета. При последващото изгаряне на отечественото гориво в двигателите на автомобилите в атмосферата се отделя целия CO₂, задържан чрез фотосинтеза от 1 000 използвани дървета. Когато се извършва правилно, този процес се отличава с изключително ефективно използване на енергията и ресурсите. Първокласната дървесина все още се използва за производство на бичен дървен материал и други продукти, а страничните продукти като кора, дървени стърготини и изрезки се преработват в горива за транспорта, електроенергия и отопление. От 1 000 кг суха дървесина могат да бъдат получени 526 кг метанол и 205 кг дизел, произведен по метода на Fischer-Tropsch. Това означава, че около 60 % от енергийното съдържание на дървесината може да бъде трансформирано в метанол, а близо 50 % – в дизелово гориво посредством технологии, които вече са утвърдени в промишлеността. Разработват се процеси, посредством които ефективността ще може да бъде подобрена с още 5 %. Ако производството на горива стане част от сектора на горското стопанство или други сектори, които използват топлинна енергия, ще бъде възможно топлинната енергия, произведена като страничен продукт при процеса, да бъде оползотворявана, което ще повиши общата ефективност на използването на дървесина до 70-80 %.

Изложение на мотивите

Това твърдение не е вярно и създава напълно погрешна представа за настоящия процес на производството на биогорива.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 66

Гласове „против“: 99

Гласове „въздържал се“: 24

Параграф 4.3.5 се изменя, както следва (изменение 15):

Въпреки това този процес се представя в рамките на политиката на ЕС като орязка с ВЕИ като неутрален по отношение на въглеродните емисии, и именно понеже се желае дървесината да се използва за генериране на енергия. ЕС обаче планира, от друга страна, да създаде погълтители на въглерод. Какво друго може да се предложи освен въглеродните емисии да бъдат превърнати в дървесина и да бъдат съхранявани в нея в дългосрочен план, т.е. да не бъдат веднага използвани за гориво, например при производството на биогорива „от ново поколение“? Дървесината се счита за неутрален по отношение на въглерода енергиен източник предвид времето, необходимо за растежа на дърветата. Беше доказано, че използването на биомаса оказва положително въздействие върху климата, тъй като подобрява капацитета за растеж на горите и повишава поглъщането на въглерод, както и защото застива употребата на ископаели горива и други невъзобновяеми материали.

Изложение на мотивите

Устойчивото горско стопанство и по-голямата употреба на дървесина очевидно повишават капацитета на дървесината за свързване на въглерода и играят ролята на заместител на невъзобновяемите материали. Подвеждащо е да се твърди, че горите биха била по-ефективни погълтители на въглерод, ако бъдат изключени от употреба.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“ 60

Гласове „против“ 96

Гласове „въздържал се“ 25

Параграф 1.5 се изменя, както следва (изменение 1):

~~„Избраният от Комисията подход за НПЗ се поставя под въпрос, също и доколкото той се отнася за течните, но не и за газообразните и съответно твърдите енергийни източници. ЕИСК не е съгласен с това.“~~

Изложение на мотивите

Тъй като подходът за НПЗ ни се струва като цяло проблематичен, не бива едновременно с това да се изисква разширяване на обхвата му за други енергийни носители. Понастоящем се разработват отделни критерии за устойчивост за газообразни и твърди енергийни източници. Преди подходът за НПЗ да се препоръчва по-нататък, следва да се уточнят споменатите в настоящото становище въпроси, които са обект на критика.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 56

Гласове „против“: 93

Гласове „въздържал се“: 36

Параграф 1.7 се изменя, както следва (изменение 9):

~~„Що се отнася до биогоривата, определени като биогорива „от ново поколение“, които Комисията желае да насърчи, ЕИСК счита, че съществува опасност ценни потенциални поглъщатели на въглерод (като дървесина, слама, листа) да бъдат използвани за основа за горива, което би довело до увеличение на концентрацията на CO₂ в атмосферата (вж. параграф 4).“~~

Изложение на мотивите

Идеята е не широколистните или иглолистните гори в Европа да се използват за производство на биогорива „от ново поколение“, а дървесината, получена при прореждане, и дървесните изрезки. При сегашните технологии биогоривата са по-ефективни отколкото се твърди в първоначалния текст; вж. изменението на параграф 4.3.3.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 47

Гласове „против“: 121

Гласове „въздържал се“: 18

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 912/2010 за създаване на Европейската агенция за ГНСС“

COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD)

(2013/C 198/10)

Докладчик: **г-н PEZZINI**

На 27 февруари и на 12 март 2013 г. Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент, съответно, решиха, в съответствие с член 172 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 изменение на Регламент (ЕО) № 912/2010 за създаване на Европейската агенция за ГНСС“

COM (2013) 40 final – 2013/0022 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 169 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства инициативата за адаптиране на структурите на Агенцията на ЕС за глобалната навигационна спътникова система, с цел да гарантира пълната независимост на нейните органи и ясно отделяне на дейностите по акредитиране и сигурност.

1.2 Комитетът определя като подходяща новата рамка за автономия и сътрудничество в рамките на Европейската агенция за ГНСС (GSA). Затова ЕИСК подкрепя, при настоящите обстоятелства, предложението за изменение на Регламент (ЕС) № 912/2010 за създаване на Европейската агенция за ГНСС и препоръчва да се приеме подобно предложение, доколкото то ще бъде в състояние да постигне изцяло набелязаните цели.

1.3 Затова, за да се оцени дали приетото решение е действително най-доброто, Комитетът смята, че ефективното прилагане на създадените функционални структури трябва да се наблюдава и Комисията трябва да представя подробни периодични доклади по този въпрос.

1.4 Комитетът още веднъж изтъква ключовата роля на европейските програми за спътникова навигация EGNOS и „Галилео“, които служат като двигатели за иновациите и конкурентоспособността, в служба на гражданите, в областта на европейската космическа политика и на стратегията „Европа 2020“, както и големите проекти за глобален мониторинг на земята и сигурността, които трябва да позволят в бъдеще Европа да поддържа силна лидерска позиция и стратегическа независимост в областта на космическия сектор.

1.5 Според Комитета Съюзът трябва да осъзнае, че целите постигнати по отношение на интеграцията и устойчивото и

мирно развитие на държавите членки трябва да позволят спестените ресурси да бъдат предоставени за ускорено развитие на големи общи проекти, които са конкурентоспособни в световен мащаб като „Галилео“, ГМОСС и ITER (Глобален мониторинг на околната среда и сигурността – ГМОСС и Международен термоядрен експериментален реактор – ITER).

1.6 ЕИСК изразява своето дълбоко разочарование от факта, че на 19 февруари 2013 г. Европейският съвет намали финансовите средства за „Галилео“ в многогодишната финансова рамка за периода 2014–2020 г. и настоятелно призовава европейските институции, и в частност Европейския парламент, да преразгледа това решение като в същото време засилят ангажмента към ГМОСС и ITER.

1.7 Комитетът смята, че е изключително необходимо да се гарантира съгласуваността и оперативната съвместимост на „Галилео“ с други системи за спътникова навигация на световно равнище и с европейските норми.

1.8 Комитетът призовава за засилени действия за подкрепа и подобряване на осведомеността относно предимствата, произтичащи от програмите за ГНСС, така че да позволи на потребителите да се възползват, по най-добрия начин, от новите възможности, предоставени от услугите на „Галилео“ и EGNOS.

1.9 Според ЕИСК реализирането на центровете за наблюдение на сигурността на „Галилео“ също трябва да бъде ускорено.

1.10 Комитетът изразява силни резерви по отношение на прехвърлянето на агенциите на дейности за подкрепа на научните изследвания и иновациите, които досега се изпълняваха от Комисията, и я призовава да разгледа много внимателно натрупания досега положителен опит.

1.11 Комитетът препоръчва да се ускори постигането на споразумение за делегиране на правомощия между Комисията и Агенцията за ГНСС, по-специално във връзка с насърчаването на технологиите за ГНСС в различни научноизследователски области и на тяхното интегриране в секторните политически инициативи, като се избягват допълнителни закъснения освен тези натрупани при програмата „Галилео“.

2. Въведение

2.1 Световната спътникова система за позициониране, синхронизация и навигация представлява ключов фактор за европейските технологични иновации, в служба на гражданите, предприятия, публичните администрации и обществото, като позволява предоставянето на услуги за радионавигация и създава нови работни места и допълнителни конкурентни икономически предимства.

2.2 ЕИСК прие вече няколко становища относно програмата „Галилео“⁽¹⁾. Изискванията за сигурност играят решаваща роля във фазата на проектиране, реализиране и функциониране на инфраструктурите, произтичащи от програмите „Галилео“ и EGNOS.

2.3 Важно е системата „Галилео“, която вече отбеляза редица закъснения, да започне да функционира възможно най-скоро – без затрудняващи процедури и без конфликт на интереси – така че Европа да има собствена система за спътникова навигация, без да зависи от услуги, предоставяни от други системи, особено ако са използвани за военни цели.

2.4 ЕИСК е напълно наясно, че разпространението на радионавигацията чрез спътник, в редица сектори, ще позволи сигурността да нарасне, и, от търговска гледна точка, да се увеличат приходите, при положение че се осигурява постоянна дейност, без прекъсвания в доставката на услугите.

2.5 Комисията постави в центъра на работата въпроса за управлението на рисковете, чието значение беше подчертано по време на реформата на управлението през 2007 г. Всички рискове по програмите са обединени в регистър, включващ рисковете, свързани с веригата на промишлени доставки, външните фактори, като влиянието на политическите институции и изискванията по отношение на сигурността, и вътрешните фактори, като организацията на програмите и надзорния орган на ГНСС, който през 2007 г. пое отговорностите на предходното съвместно предприятие „Галилео“⁽²⁾.

2.6 За всеки риск е определена вероятност от възникване и степен на въздействие. Регистърът на рисковете включва множество вероятни случаи: технологични рискове; индустриални рискове за реализирането на интегрирани системи, особено в областта на сигурността; рискове за управление; рискове в областта на гражданската отговорност, на предоставените инфраструктури.

2.7 По отношение на сигурността следва да се припомни, че макар и Комисията да е отговорна за управлението на сигур-

ността на системите съгласно Регламента, свободата ѝ на действие в тази област е ограничена от два основни фактора.

2.7.1 Преди всичко държавите членки са тези, които определят нуждите в областта на сигурността, като се има предвид, че рисковете, които могат да повлияят върху сигурността на чувствителни инфраструктури, като тези на спътниковата радионавигация, винаги се променят. Намирането на противодействие срещу част от тези рискове зависи от държавите членки.

2.7.2 На второ място с Регламент (ЕО) № 683/2008 за ГНСС на Агенцията на ЕС се възлага задачата за акредитация на сигурността на системите. Разделянето на функциите по ръководството и акредитацията е свързано с практиката на доброто управление и се оказва, че то често се прилага и че е от първостепенна важност за този тип проекти.

2.8 Както ЕИСК вече изтъкна „успешното изпълнение и управление на европейските програми за ГНСС — както „Галилео“, така и EGNOS — е от решаващо значение за постигането на перспективата за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, заложен в стратегията „Европа 2020“, като се има също предвид, „че във вида, в който са предложени, програмите за ГНСС ще донесат на Съюза нетни ползи в размер на 68,63 млрд. евро [...] през жизнения цикъл на системата, обхващаш периода 2014-2034 г.“⁽³⁾.

2.9 Освен това Комитетът оцени положително факта, че „ЕК трябва да управлява средствата, заделени за програмите, и да упражнява надзор върху изпълнението на всички дейности на програмите, включително тези, които са делегирани на Европейската агенция за ГНСС (GSA) и Европейската космическа агенция (ЕКА)“, както и „да разработи механизъм за управление на риска“⁽⁴⁾.

2.10 ЕИСК смята, че е изключително необходимо да се засилят гаранциите за независимост на изпълнението на дейности, свързани с акредитирането на сигурността, за да се осъществи пълното отделяне на тези дейности от останалите дейности на Агенцията за ГНСС, за да се избегнат конфликти на интереси, по-специално с други дейности⁽⁵⁾, и рискът от това да бъдеш едновременно съдник и участващ в каузата.

2.11 В този нов контекст, според ЕИСК, е от съществено значение да се гарантира, че Съветът за акредитация на сигурността може да изпълнява възложената му функция, напълно независимо от другите органи и от другите дейности на Агенцията за ГНСС с ясно разграничение, вътре в Агенцията, между дейностите по акредитиране и останалите дейности.

2.12 От друга страна ЕП подчерта, че „дългосрочната структура за администриране и управление на ГНСС следва да отразява разделението на задачите и отговорностите между Комисията, Европейската агенция за ГНСС и Европейската

⁽¹⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 179-182; ОВ С 256, 27.10.2007 г., стр. 73-75; ОВ С 256, 27.10.2007 г., стр. 47; ОВ С 324, 30.12.2006 г., стр. 41-42; ОВ С 221, 8.9.2005 г., стр. 28.

⁽²⁾ ОВ С 48, 21.2.2002 г., стр. 42-46; ОВ С 324, 30.12.2006 г., стр. 37-40.

⁽³⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 179-182.

⁽⁴⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 179-182.

⁽⁵⁾ ОВ С 388, 15.12.2012 г., стр. 208.

космическа агенция, както и други актуални аспекти, като целеобразното поделение на разходите, механизма за споделяне на приходите, режима за отговорността, политиката на ценообразуване и възможното участие и принос на частния сектор за програмите за ГНСС⁽⁶⁾ (вж. Резолюция на ЕП от 8 юни 2011 г. 2011 - P7_TA(2011)0265).

2.13 Съветът от своя страна заяви, че дейностите по акредитиране – понастоящем регламентирани в глава II на Регламент (ЕС) №912/2010 – ще трябва да бъдат изпълнявани по твърдо независим начин от останалите задачи, възложени на Агенцията за ГНСС (вж. Документ на Съвета на ЕС № 11279/12 ADD 1 - 7.6.2012 г.).

2.14 Следователно Комисията предлага „Регламент (ЕС) № 912/2010 да бъде изменен, с цел най-вече да се засилят самостоятелността и правомощията на Съвета за акредитация на сигурността и на неговия председател и те да бъдат до голяма степен уеднаквени с тези съответно на Административния съвет и на изпълнителния директор, като същевременно бъде предвидено задължение за сътрудничество между различните органи на Агенцията“.

2.15 Комитетът подкрепя предложението на Комисията за изменение на Регламент (ЕС) № 912/2010 и препоръчва да се приемат предложените разпоредби, доколкото те ще се окажат ефективни, посредством периодични оценки и доклади, по отношение на поставените цели.

3. Общи бележки по програмите на ЕС за ГНСС

3.1 Комитетът още веднъж изтъква, че европейската космическа политика е ключов елемент на стратегията „Европа 2020“ и двигател за иновациите и конкурентоспособността, в служба на гражданите: европейските програми за спътникова навигация EGNOS и „Галилео“, наред с проекта ГМОСС⁽⁶⁾, придобиват в това отношение централна роля, която трябва да бъде осъзната и засилена.

3.2 ЕИСК подчертава стратегическото значение на космическата политика и на програмата за ГНСС като елемент за създаването на действителна европейска промишлена стратегия, основана на конкретни проекти, които носят осезаеми ползи за гражданите и предприятията.

3.3 Ефективното прилагане на системата за управление на Европейската агенция за ГНСС следователно е от основно значение, за да се оцени дали възприетото решение действително е възможно най-доброто: ето защо ЕИСК, като подкрепя предложените изменения, призовава да се наблюдава ефективното прилагане на създадените функционални структури, а Комисията да представя подробни периодични доклади по този въпрос.

3.4 Комитетът изразява дълбокото си разочарование от предприетото от Съвета на 19 февруари 2013 г. намаляване на финансовите средства за „Галилео“ в европейския многогодишен бюджет за периода 2014–2020 г. от предвидените от Комисията 7,9 милиарда евро на едва 6,3 милиарда евро.

3.5 ЕИСК призовава европейските институции, и по-специално Европейския парламент, при приемането на окончателно решение за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2014–2020 г. да възстановят равнищата на финан-

сиране на „Галилео“, които бяха предложени преди това, и в същото време да се засили ангажиментът към проектите ГМОСС и ITER⁽⁷⁾.

3.6 Освен това Агенцията за ГНСС би трябвало да разработи засилени мерки за подкрепа и повишаване на осведомеността относно предимствата, произтичащи от програмите за ГНСС, така че да позволят на обществеността да се възползва по най-добър начин от новите възможности за пазарна реализация на услугите на „Галилео“ и EGNOS, с цел да се улесни тяхното разпространение на пазара и да се оптимизират очакваните социално-икономически ползи.

4. Специфични бележки

4.1 **Адекватност на рамката за управление.** С оглед на прехвърлянето към Агенцията за ГНСС на управлението на оперативната фаза на EGNOS и – от януари 2014 г. – на оперативната фаза на програмата „Галилео“ Комитетът смята за подходяща предложената нова рамка за самостоятелност и сътрудничество вътре в Агенцията за ГНСС, както и че тя е в съответствие с междуинституционалните насоки. Смята обаче, че подобни положителни развития следва да се наблюдават, за да се провери дали предложените решения действително отговарят по възможно най-добрия начин на набелязаните цели.

4.2 **Центрове за наблюдение на сигурността на „Галилео“.** Изграждането на централите за наблюдение на сигурността на „Галилео“ във Франция и Обединеното кралство трябва да се ускори и тяхната структура и техните ресурси трябва да бъдат укрепени. Трябва да бъдат засилени дейностите по образование, за да се отговори на нуждите, свързани с достъпа до публично регулирана услуга (PRS) за нейните потребители.

4.3 **Комуникационни дейности.** Трябва да се засилят световните информационни кампании на Агенцията, наред с лансирането на услугите на „Галилео“ предвид фазата на пълно функциониране през 2018-2019 г. Необходимо е да се осигури управлението на „центрове за върхови постижения“, които да насърчават развитието и възприемането на приложенията, базирани на ГНСС, и да разработят „маркова стратегия и знак за качество за технологиите и услугите, базирани на EGNOS/„Галилео“ (под „знак за качество“ Комитетът разбира система търговски марки за лицензиране на одобрени доставчици на базирани на EGNOS/„Галилео“ технологии с цел продажба на технологии и решения, отговарящи на строги технологични стандарти за най-високи постижения. Например, подобна система търговски марки беше използвана с голям успех от глобалния WiFi Alliance за ускоряване на успеха на пазара на безжичната LAN технология. Вж. http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi_Alliance)⁽⁸⁾.

4.4 **Научни изследвания и иновации.** Комитетът изрази силни резерви по отношение на тенденцията „за прехвърляне към агенции на някои досегашни задачи и дейности на Комисията, свързани с насърчаването на научните изследвания и иновациите, като Комисията се ограничи върху правните въпроси и управлението на финансовите аспекти“ и препоръчва „в по-голяма степен да се взема предвид опитът от подобни широкомащабни проекти, навлизащи в неизследвани технологични територии, и съответно да се осигури подходящ „резерв за непредвидени разходи“ от например 10 %“⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 60-63.

⁽⁸⁾ ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 44-48.

⁽⁹⁾ ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 60-63.

⁽⁶⁾ ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 72-75.

4.5 **Срокове и механизми за осъществяване.** Комитетът е загрижен от закъснението в приемането на обсъждания в Европейския парламент и Съвета регламент относно изграждането и експлоатацията на европейските системи за спътникова навигация, който да замени Регламент (ЕО) № 683/2008, тъй като той е тясно свързан с настоящото предложение на Комисията.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
На Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството“

COM(2013) 09 final – 2013/0007 (COD)

(2013/C 198/11)

Единствен докладчик: г-н **Gabriel Sarró IPARRAGUIRRE**

На 5 февруари 2013 г. Европейският парламент и Съветът 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 изменение на Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството“

COM(2013) 09 final – 2013/0007 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, възложи изготвянето на становището на докладчика г-н Gabriel Sarró Iparraguirre и прие своето становище на 25 март 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 177 гласа „за“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК счита, че е необходимо изменение на Регламент (ЕО) № 1224/2009, с цел привеждането му в съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

1.2 Комитетът смята, че някои основни аспекти, изброени в становището, би следвало да бъдат уредени чрез актове за изпълнение, а не чрез делегирани актове.

2. Контекст

2.1 С Регламент (ЕО) № 1224/2009 се създава система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството (ОПОР).

2.2 Този Регламент предоставя на Комисията правомощия за изпълнение на някои от посочените в него разпоредби.

2.3 Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) прави разграничение между правомощията, делегирани на Комисията да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт (делегиран актове, член 290, параграф 1), и правомощията, предоставени на Комисията да приема еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза (актове за изпълнение, член 291, параграф 2).

2.4 В контекста на привеждане в съответствие на Регламент (ЕО) № 1224/2009 с новите правила за вземане на решения на ДФЕС, Европейската комисия представи предложение за негово изменение – предмет на настоящото становище – в което предоставените понастоящем правомощия на Комисията по посочения регламент са прекласифицирани в делегирани и изпълнителни правомощия.

3. Анализ на предложението

3.1 В предложението се определят правомощията, предоставени на Комисията в Регламент на Съвета (ЕО) № 1224/2009 и се класифицират като делегирани или изпълнителни правомощия.

3.2 Освен това някои разпоредби се привеждат в съответствие с процедурите за вземане на решения от ДФЕС.

3.3 В предложението всичко това се постига чрез изменение на 66 члена от Регламент (ЕО) № 1224/2009.

3.4 Поради това анализът на предложението е много сложен, тъй като изменението на тези 66 члена води до около двеста изменения на Регламент (ЕО) № 1224/2009, чрез които на Комисията се предоставят правомощия да приема делегирани актове и актове за изпълнение.

3.5 Правомощията да приема делегирани актове се предоставят за неопределен период от време и могат да бъдат оттеглени по всяко време от Европейския парламент или от Съвета. Решението за оттегляне прекратява делегирането на посоченото в това решение правомощие. То поражда действие в деня след публикуването на решението в Официален вестник на Европейския съюз или на по-късна, посочена в него дата. То не засяга действителността на делегираните актове, които вече са в сила.

3.6 Делегираните актове влизат в сила, само ако Европейският парламент или Съветът не са повдигнали възражения в срок от 2 месеца след като са получили уведомление за него или ако преди изтичането на този срок Европейският парламент и Съветът са уведомили Комисията, че няма да повдигат възражения. Този срок се удължава с два месеца по инициатива на Европейския парламент или на Съвета.

3.7 Във връзка с тези процедури Комисията се подпомага от Комитета по рибарство и аквакултури, създаден по член 30 от Регламент (ЕО) № 2371/2002.

3.8 В своите становища ЕИСК подкрепя предоставянето на Комисията на правомощия да приема делегирани актове за контрол с цел гарантиране на спазването на правилата на ОПОР.

3.9 Въпреки това Комитетът счита, че предвид големия брой изменения на Регламент (ЕО) № 2371/2002, по отношение на настоящото предложение е необходимо държавите членки да постигнат предварителен консенсус относно съдържанието и обхвата на всички предложени изменения.

4. Специфични бележки

4.1 Общият подход на ДФЕС се състои в това, основните аспекти на законодателството да бъдат уреждани чрез актове за изпълнение, а несъществените – чрез делегирани актове.

4.2 Анализирайки предложението, ЕИСК счита, че поне аспектите на всички мерки за:

— предварително уведомление и трансбордиране;

— приемане на изменения в начина и честотата на предаване на данни за улова и усилието на Комисията;

— освобождаване на определени флоти от задължението да попълват документи за продажба;

— приемане на норми във връзка с плановете за складиране;

— определяне на риболовните райони, които ще бъдат включени в специални програми за контрол и инспекции

не трябва, предвид тяхното значение, да бъдат уреждани с делегирани актове, а с актове за изпълнение.

4.3 На последно място Комитетът изразява своето учудване от факта, че възможността Комисията да приема делегирани актове по въпроси, за които е оправомощена, може да ѝ бъде отнета по всяко време, без това да води до автоматична отмяна на вече приетите по съответния въпрос делегирани актове.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
На Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за докладване на събития в гражданското въздухоплаване, за изменение на Регламент (ЕС) № 996/2010 и за отмяна на Директива 2003/42/ЕО, Регламент (ЕО) № 1321/2007 на Комисията и Регламент (ЕО) № 1330/2007 на Комисията“

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Докладчик: **г-н HENCKS**

На 24 януари 2013 г. Съветът и на 17 януари 2013 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за докладване на събития в гражданското въздухоплаване, за изменение на Регламент (ЕС) № 996/2010 и за отмяна на Директива 2003/42/ЕО, Регламент (ЕО) № 1321/2007 на Комисията и Регламент (ЕО) № 1330/2007 на Комисията“

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 195 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства Комисията за мерките за предотвратяване на произшествия в гражданското въздухоплаване и за увеличаването на потока на информацията относно събитията и произшествията, които застрашават или които, ако не се коригират, биха застрашили въздухоплавателно средство, лицата на борда му или трети лица.

1.2 За да могат да се идентифицират и предотвратят рисковете от произшествия в гражданското въздухоплаване, от решаващо значение е всички специалисти, работещи в този сектор, да бъдат накарани да докладват за всички събития, които биха могли да представляват риск за безопасността, включително за грешки, които самите служители в сектора са допуснали или за чието допускане имат принос или вината за които може да бъде приписана на колеги по служба.

1.3 Такава система за докладване би могла да функционира ефективно само

— ако единствената цел на докладване за съответните събития е предотвратяването на произшествия и инциденти, а не определянето на вина или отговорност; и

— ако се прилага в контекста на „културата на справедливост“, която защитава съответните служители срещу санкции от страна на техния работодател и ги предпазва от действията в тяхна вреда или от наказателно преследване за непреднамерени грешки, освен в случай на груба умишлена небрежност, която ясно е идентифицирана като такава.

1.4 ЕИСК смята, че предвидените в разглеждания регламент съществуващи или допълнителни мерки за защита на източниците на информацията могат да бъдат засилени или допълнени. За тази цел ЕИСК:

— подновява своето предложение за създаване на европейска харта за „културата на справедливост“;

— предлага изрично да се уточни, че не само държавите членки, но също и организации от сектора на гражданското въздухоплаване следва да се въздържат от откриване на процедури по отношение на непредумишлени или несъзнателни нарушения на закона, които са попаднали в обсега на тяхното внимание само поради това, че са били докладвани;

— настоява вътрешните правила, описващи как се гарантира и прилага принципът на „културата на справедливост“ и които следва да се въведат от професионалните организации в сектора, да бъдат одобрени от компетентния публичен орган преди да започнат да се прилагат.

1.5 Имайки предвид решаващото значение на „културата на справедливост“ за ефективна защита на докладващите и в истински интерес на превенцията на всички рискове от произшествия, ЕИСК възложи на външен експерт да изготви проучване по тези въпроси и няма да пропусне да съобщи заключенията от него на заинтересованите страни.

1.6 ЕИСК изразява резерви към новата мярка, която предвижда занапред докладващият да може да представя своя доклад или на работодателя си, или на компетентния публичен орган, докато досега се предвиждаше докладът да се предава единствено на компетентния публичен орган. Комитетът смята, че когато докладите се представят направо на работодателя, би трябвало докладващият задължително да изпраща копие едновременно и на компетентния публичен орган, за да се спази неутралитетът и да се избегне всякаква последваща намеса на работодателя във формулирането на фактите от страна на докладващите.

1.7 ЕИСК изразява съжаление, че регламентът не предвижда изрично докладване на инциденти от страна на пътници, въпреки че пътниците често имат по-бдителен подход към рисковете за безопасността на инфраструктурата и на услугите и констатираат неизправности, които специалистите от сектора поради рутината си виждат с друго око. Същото важи и по отношение на хората с намалена подвижност, които са в най-добра позиция, за да могат да оценят рисковите фактори във връзка с тяхното специфично положение. Ето защо ЕИСК предлага да се предвидят процедури за приобщаване на пътниците в потока на информацията за събития, които подлежат на докладване.

1.8 Накрая, ЕИСК счита, че събитията или неизправностите, констатирани по време на подготовката за качване в самолета, по специално при проверките за сигурност на пътниците, би следвало да са сред събитията, които задължително се докладват.

2. Въведение

2.1 От създаването на единния авиационен пазар през 1992 г. спазването на все по-строгите регулаторни изисквания в областта на безопасността на въздухоплаването, които се отнасят за въздухоплавателно средство, регистрирано в държава членка или експлоатирано от предприятие, установено в държава членка, подкрепено от задълбочени и независими разследвания на произшествията, намери израз в значително и практически непрекъснато понижаване на процента на произшествията с фатален край във въздухоплаването.

2.2 Опитът показва, че често, преди да се случи дадено произшествие, определени инциденти или недостатъци сигнализират наличието на риск за безопасността. Скоро пролича, че става все по-трудно безопасността на полетите да се повиши само с преобладаващия до момента „реактивен“ подход, който се състоеше в това да се реагира и да се извличат поуки само след като вече се е случило произшествие.

2.3 Следователно Европейският съюз не можеше повече да се задоволява с ролята си на законодател, а се видя принуден да подходи цялостно към рисковете, свързани с безопасността на полетите. Със своята Директива 2003/42/ЕО за докладване на събития в гражданското въздухоплаване той възприе допълващ подход, наричан „проактивен“.

2.4 Системата на докладване се основава на доверие между докладващия за дадено събитие или повреда и структурата, отговорна за събирането и оценяването на информацията за това събитие.

2.5 От 2007 г. насам Европейският съюз поддържа Европейски централен регистър (ЕЦР), който обхваща данните за всички събития в гражданското въздухоплаване, събрани от държавите членки; понастоящем в ЕЦР се съхраняват данни за около 600 000 събития.

2.6 Поради чувствителното си естество събраната информация е поверителна и може да се използва единствено за целите на дейността на участниците и на нейните адресати. За да се избегнат неоснователни страхове и реакции, информацията за широката общественост се предоставя в обобщена форма и най-често се ограничава до годишен доклад за общото равнище на безопасност на гражданското въздухоплаване.

2.7 Освен системата за задължително докладване държавите членки могат да създават системи за доброволно докладване с цел събиране и анализиране на наблюдаваните в гражданското въздухоплаване слабости, които не са предмет на задължително докладване.

2.8 Задължението за докладване се прилага за цялата верига на въздушното движение и най-вече за операторите на въздухоплавателни средства, операторите на сертифицирани летища, операторите по наземно обслужване и др.

2.9 Представителите на различните категории персонал, работещи в гражданското въздухоплаване, които стават свидетели на събития, представляващи интерес за предотвратяването на произшествия, са задължени да докладват за тях.

2.10 В представените доклади следва да бъдат отстранени всички лични данни, отнасящи се до докладващия, и технически данни, които биха позволили идентифицирането на докладващия. Държавите членки следва да гарантират, че служителите, които докладват за инциденти, няма да станат обект на действия в тяхна вреда от страна на работодателя си, както и че на лице, докладвало за такова събитие, не се налагат административни, дисциплинарни или професионални санкции, освен в случаите на груба небрежност или умишлени нарушения.

3. Съдържание на новия регламент

3.1 Според Европейския комисия при докладването на събития в ЕС и използването на ЕЦР все още съществуват известни недостатъци, които ограничават ползата от тях и сериозно затрудняват основаващата се на опита обратна връзка за предотвратяването на произшествия. За подобряване на тази ситуация Комисията предлага следните действия:

3.1.1 По-ефективно събиране на данни за събития

С предложението се създава подходяща среда, така че да се гарантира докладването на всички събития, които застрашават или биха застрашили безопасността на полетите. Освен системите за задължително докладване предложението предвижда въвеждането на системи за доброволно докладване.

Предложението съдържа също и разпоредби за насърчаване на авиационния персонал да докладва информация, свързана с безопасността, като тези разпоредби го защитават от наказание, освен в случаите на груба небрежност.

3.1.2 Изясняване на потока на информация

Освен съответния публичен орган, всяка организация, която извършва авиационна дейност, също ще трябва да създаде система за докладване.

3.1.3 Подобро качество и пълнота на данните

Докладите за събитията ще трябва да съдържат определен минимум от информация и в тях да има определени задължителни полета за данни. Събитията ще трябва да бъдат класифицирани с оглед на риска, който представляват съгласно общо-европейската схема за класификация на риска, която предстои да бъде разработена. Освен това следва да се въведат и процедури за проверка на качеството на данните.

3.1.4 Подобен обмен на информация

Достъпът на държавите членки и на ЕААБ до данните от ЕЦР се разширява, така че да обхване всички данни, съдържащи се във въпросната база данни. Всички доклади следва да бъдат съвместими със софтуера на ECCAIRS.

3.1.5 По-добра защита срещу неподходяща употреба на информацията за безопасността

Освен спазването на задължението за осигуряване на поверителност на събраните данни, тези данни могат да бъдат предоставяни и използвани единствено за поддържането или подобряването на безопасността на полетите. Необходимо е да се постигнат предварителни договорености със съдебните органи за установяване на разпоредби, за да се намали отрицателният ефект от използването на тези данни за съдебни цели.

3.1.6 По-добра защита на докладващия с цел гарантиране на непрекъсната наличност на информация („култура на справедливост“)

Правилата относно защитата на докладващите са подсилени, като отново се потвърждава задължението за анонимизиране на докладите и за ограничаване само до стеснен кръг лица на достъпа до напълно идентифицирани данни. Подсилва се правилото, съгласно което на служителите не следва да бъдат налагани наказания от страна на техните работодатели въз основа на информацията, докладвана съгласно предвидените в член 2, параграф 4 от проекта на регламент правила, освен в случаите на груба небрежност. Организациите, извършващи дейност в областта на гражданското въздухоплаване, се приканват да приемат документ, в който се описва по какъв начин е гарантирана защитата на служителите. Освен това всяка държава членка следва да създаде орган, отговорен за прилагането на разпоредбите относно защитата на източника, така че служителите да могат да докладват на този орган за нарушения на установените съответни правила. Когато е целесъобразно, определеният орган предлага на своята държава членка да приеме санкции спрямо работодател, който е нарушил правилата в тази област.

3.1.7 Въвеждане на изисквания относно анализа на информацията и предприемане на последващи действия на национално равнище

Предложението въвежда в правото на ЕС правилата, свързани с анализа и последващите действия по отношение на докладваните събития и които са договорени на международно равнище.

3.1.8 По-задълбочен анализ на равнище ЕС

Подсилен е принципът информацията, съдържаща се в Европейския централен регистър, да се анализира от ЕААБ и държавите членки, а сегашното сътрудничество е формализирано в рамките на Мрежата от анализатори на безопасността на полетите, председателствана от ЕААБ.

3.1.9 Подобрена прозрачност за широката общественост

Спазвайки необходимата поверителност, държавите членки публикуват годишни прегледи на безопасността, съдържащи в обобщен вид информация за предприетите действия за повишаване на безопасността на полетите.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК поздравява Комисията за действията ѝ за предотвратяване на произшествия в областта на гражданското въздухоплаване и за засилване на потока от информация за събития, които застрашават или които, ако не се коригират, биха застрашили въздухоплавателно средство, лицата на борда му или трети лица.

4.2 Освен това той посреща положително опростяването на законодателството, доколкото това опростяване обединява в един общ текст предишната директива и двата регламента.

4.3 Имайки предвид, че държавите членки редовно не спазват сроковете за транспониране на директивите – такъв е случаят и с Директива 2003/42/ЕО, отнасяща се до разглеждания тук въпрос – и като се има предвид, че възможно най-бързото идентифициране на евентуални проблеми на безопасността може да предотврати катастрофи и да спаси човешки животи, ЕИСК се присъединява към констатацията на Комисията, че един пряко приложим законодателен акт, а именно регламент, е най-подходящият правен инструмент за постигане на преследваните цели.

4.4 Без да поставя под съмнение общото одобрение на разглежданото предложение за регламент, ЕИСК все пак се задава въпроси по някои пунктове:

4.5 Занапред докладващите ще могат да представят докладите си било на своя работодател, било на компетентния публичен орган, докато досега се предвиждаше тези доклади да се представят само на публичния орган. В случаите, когато информацията се изпраща направо на работодателя, той е длъжен да я съобщи на компетентния публичен орган. Член 7, параграф 3 от проекта на регламент обаче предвижда организациите от сектора да определят процедури за проверка на качеството на данните, по-специално с цел да се осигури съгласуваност между различните данни, които се съдържат в доклада за дадено събитие, и данните, първоначално съобщени от докладващия.

Оттук ЕИСК заключава, че първоначалните данни за събития, докладвани от докладващия, не са непременно същите, които се препращат към публичния орган – нещо, което според Комитета е неприемливо.

Той е на мнение, че когато докладите се представят направо на работодателя, би трябвало задължително да се изпраща копие едновременно и на компетентния публичен орган, за да се спази неутралитет и да се избегне всякаква последваща намеса на работодателя във формулирането на фактите от страна на докладващите.

4.6 ЕИСК констатира, че в списъка на инцидентите, които подлежат на задължително докладване (Приложение I на регламента) не са включени онези, свързани с операциите преди качването в самолета. От това следва, че неизправностите, констатирани по време на проверките за сигурност на пътниците преди качването в самолета, в най-добрия случай биха били обект на доброволно докладване. Неизправности от такъв характер могат обаче да имат пагубни последствия, затова според ЕИСК те би следвало да бъдат сред събитията, подлежащи на задължително докладване.

4.7 Проектът на регламент не предвижда изрично и докладването на инциденти от страна на пътниците, въпреки че не го изключва, тъй като в него е посочено, че системите за доброволно докладване позволяват събирането на данни за събития и от страна на лица, различни от служителите в сектора, които имат задължение за докладване.

Пътниците обаче често подхождат по-бдително към рисковете за безопасността на инфраструктурата и на услугите и констатират неизправности, които специалистите от сектора поради рутината си виждат с друго око. Ето защо ЕИСК предлага да се предвидят процедури за приобщаване на пътниците към потока на информация за събитията, които подлежат на докладване.

Същото важи и за хората с ограничена подвижност, които в точка 4.3 от Приложение I се третират на общо основание по отношение на обработката на багажа и товарите, въпреки че при тях рисковите фактори са напълно различни от обичайните.

5. „Култура на справедливост“

5.1 За да могат да се идентифицират и предотвратят рисковете от произшествия в гражданското въздухоплаване, от решаващо значение е всички специалисти, работещи в този сектор, да бъдат накарани да докладват за всички събития, които биха могли да представляват риск за безопасността.

5.2 Необходимо е в дадени случаи от съответните служители да се изисква да докладват за грешки, които самите служители в сектора са допуснали или за чието допускане имат принос или вината за които може да бъде приписана на колеги по служба.

5.3 Очевидно е, че такава система на докладване би функционирала ефикасно само в условията на „култура на справедливост“, която защитава съответните служители срещу санкции от страна на техния работодател и ги предпазва от действия в тяхна вреда или от наказателно преследване за непреднамерени грешки, освен в случай на груба умишлена небрежност.

5.4 ЕИСК изцяло приветства факта, че ударението е поставено върху това единствената цел на докладването за съответните събития да бъде предотвратяването на произшествия и инциденти, а не определянето на вина или отговорност, както и че в проекта на регламент са потвърдени и допълнени мерките за защита на докладващия, които – все пак – биха могли да се подсилват още повече.

5.5 Така например в своето становище относно регламент относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване⁽¹⁾ ЕИСК вече подчерта, че се изискват повече действия на равнище ЕС, за да се гарантира, че всички държави членки ще променят своите национални наказателноправни системи, за да гарантират „култура на справедливост“, и изтъкна значението на изготвянето на „Харта на ЕС за култура на справедливост“ с цел да се избегнат каквито и да било санкции за неволни грешки.

5.6 ЕИСК изразява съжаление, че това предложение не е възприето в разглеждания проект на регламент, който наистина

предвижда сътрудничество между органите по безопасността и съдебните органи посредством предварителни договорености (член 15, параграф 4: „Тези предварителни договорености имат за цел да осигурят подходящ баланс между необходимостта от добро правораздаване и от непрекъснато наличие на информация за безопасността.“), което представлява стъпка в правилната посока, но тези договорености се отнасят само за „подходящата“ поверителност на информацията и не защитават докладващите от наказателно преследване.

5.7 Що се отнася до защитата на докладващия, разпоредбата, съгласно която „държавите членки се въздържат от откриване на процедури по отношение на непредумишлени или несъзнателни нарушения на закона, които са попаднали в обсега на тяхното внимание само поради това, че са били докладвани“, би трябвало да се прилага и за работодателя на докладващия; член 16, параграф 3 от проекта на регламент би следвало да бъде допълнен в този смисъл.

5.8 Във връзка с разпоредбата, която изисква всяка организация от сектора да приема вътрешни правила, които описват как се гарантира и прилага принципът на „култура на справедливост“, ЕИСК предлага тези правила да бъдат предварително одобрявани от органа във всяка държава членка, който отговаря за прилагането на разпоредбите на ЕС относно защитата на източника.

5.9 Въпреки че регламентът е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки от двадесетия ден след деня на публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз, част от неговите елементи, по-специално вътрешните правила, които описват как се гарантира и прилага от организациите принципът на „култура на справедливост“, или правилата, приложими в случаите на нарушаване на регламента, все още предстои да бъдат разработени или – в случаите, когато е необходимо – да бъдат транспонирани в националното право. ЕИСК би предпочел регламентът да предвижда краен срок за прилагането на тези елементи.

5.10 Имайки предвид важното значение на „културата на справедливост“, която ефикасно защитава засегнатите, и в истински интерес на превенцията на всички рискове от произшествия, ЕИСК възложи на външен експерт да изготви проучване по тези въпроси и няма да пропусне да съобщи заключенията от него на заинтересованите страни.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ ОВ С 21, 21.1.2011 г., стр. 62-65.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 92/58/ЕИО, 92/85/ЕИО, 94/33/ЕО, 98/24/ЕО на Съвета и на Директива 2004/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, за да се приведат в съответствие с Регламент (ЕО) № 1272/2008 относно класифицирането, етикетирването и опаковането на вещества и смеси“

COM(2013) 102 final – 2013/0062 COD

(2013/C 198/13)

На 12 март 2013 г. Европейският парламент и на 15 март 2013 г. Съветът решиха, в съответствие с член 153, параграф 2 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 Директиви 92/58/ЕИО, 92/85/ЕИО, 94/33/ЕО, 98/24/ЕО на Съвета и на Директива 2004/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, за да се приведат в съответствие с Регламент (ЕО) № 1272/2008 относно класифицирането, етикетирването и опаковането на вещества и смеси“

COM(2013)102 final – 2013/0062 COD).

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в становището си, прието на 12 март 2008 г. (*), той взе решение на 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април 2013 г.) с 178 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“, да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в посочения по-горе документ позиция.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

(*) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, етикетирването и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“, COM(2007) 355 final — 2007/0121 COD (ОВ С 204 от 9.8.2008, стр. 47–56).

2013/С 198/13

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 92/58/ЕИО, 92/85/ЕИО, 94/33/ЕО, 98/24/ЕО на Съвета и на Директива 2004/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, за да се приведат в съответствие с Регламент (ЕО) № 1272/2008 относно класифицирането, етикетирването и опаковането на вещества и смеси“ COM(2013) 102 final – 2013/0062 COD 77



EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) предлага директен безплатен достъп до законодателството на Европейския съюз. Този интернет сайт дава възможност за справка с *Официален вестник на Европейския съюз* и включва договорите, законодателството, юриспруденцията и подготвителните законодателни актове.

За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG