



Съдържание

I Резолуции, препоръки и становища

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

517-а пленарна сесия на ЕИСК, 25 и 26 май 2016 г.

2016/C 303/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Местните ресурси от възлища в енергийния преход в ЕС“ (становище по собствена инициатива)	1
2016/C 303/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействието на заключенията на 21-вата конференция на страните по РКООНИК върху европейската транспортна политика“ (становище по собствена инициатива)	10
2016/C 303/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Достоен труд в световните вериги на доставки“ (становище по собствена инициатива)	17
2016/C 303/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Иновациите като двигател на нови модели на икономическа дейност“ (проучвателно становище)	28
2016/C 303/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономика на споделянето и саморегулиране“ (проучвателно становище)	36
2016/C 303/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „REFIT“ (проучвателно становище)	45
2016/C 303/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Промените в естеството на трудовите правоотношения и въздействието им върху поддържането на достойно трудово възнаграждение, въздействието на технологичното развитие върху системата за социална сигурност и трудовото право“ (проучвателно становище)	54

2016/C 303/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „По-устойчиви продоволствени системи“ (проучвателно становище)	64
2016/C 303/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейски форум на гражданското общество в подкрепа на устойчивото развитие“ (проучвателно становище)	73

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

517-а пленарна сесия на ЕИСК, 25 и 26 май 2016 г.

2016/C 303/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Годишна работна програма в областта на европейската стандартизация за 2016 г.“ [COM(2015) 686 final]	81
2016/C 303/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно одобряването и надзора на пазара на моторни превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства“ [COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)]	86
2016/C 303/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансовите инструменти по отношение на някои дати [COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)] и Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти, Регламент (ЕС) № 596/2014 относно пазарната злоупотреба и Регламент (ЕС) № 909/2014 за подобряване на сетълмента на ценни книжа в Европейския съюз и за централните депозитари на ценни книжа, по отношение на някои дати [COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)]	91
2016/C 303/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията „Инвестиции за работни места и заетост — извличане на максимални ползи от приноса на европейските структурни и инвестиционни фондове“ [COM(2015) 639 final]	94
2016/C 303/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на изискванията за достъпност за продукти и услуги“ [COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)]	103
2016/C 303/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 768/2005 за създаване на Агенция на Общността за контрол на рибарството“ [COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)], „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Европейска гранична и брегова охрана и ефективно управление на европейските външни граници“ [COM(2015) 673 final] и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2007/2004, Регламент (ЕО) № 863/2007 и Решение 2005/267/ЕО на Съвета“ [COM(2015) 671 final— 2015/0310 (COD)]	109

2016/C 303/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно устойчивото управление на външните риболовни флотове и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1006/2008 на Съвета“ [COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)]	116
2016/C 303/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно живака и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1102/2008“ [COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)]	122
2016/C 303/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за използването на радиочестотната лента 470 — 790 MHz в Съюза“ [COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)]	127
2016/C 303/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещето на отношенията на ЕС с групата държави от АКТБ“	131
2016/C 303/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Преглед на европейската политика за съседство“ [JOIN(2015) 50 final]	138
2016/C 303/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 258/2014 за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности в областта на финансовото отчитане и одита за периода 2014-2020 г.“ [COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)]	147
2016/C 303/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на предвидената в Регламент (ЕС) № 1306/2013 ставка на корекция на директните плащания за календарната 2016 г.“ [COM(2016) 159 final — 2016/0086 COD]	148

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

517-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 25 И 26 МАЙ 2016 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Местните ресурси от въглища в енергийния преход в ЕС“

(становище по собствена инициатива)

(2016/С 303/01)

Главен докладчик: г-н Dumitru FORNEA

Съдокладчик на главния докладчик: г-жа Renata EISENVORTOVA

На 19 февруари 2015 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

„Принос на местните ресурси от каменни и лигнитни въглища за енергийната сигурност на ЕС“

(становище по собствена инициатива).

Консултативната комисия по индустриални промени (ССМІ), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 ноември 2015 г.

На своето заседание от 24 май 2016 г. Бюрото реши да промени заглавието на становището на

„Местните ресурси от въглища в енергийния преход в ЕС“.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 139 гласа „за“, 17 гласа „против“ и 54 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 По време на **енергийния преход към нисковъглеродна икономика** енергийната система на ЕС е изправена пред период на дълбоки технологични, икономически и социални промени, които ще засегнат много от енергийните сектори, включително въгледобивната промишленост, а с това и въгледобивните региони на ЕС.

1.2 В някои държави членки **местните ресурси от въглища и лигнит са все още от значение за производството на електрическа и топлинна енергия**. Те допринасят за **сигурните и достъпни доставки на енергия, икономическата конкурентоспособност** и играят **стабилизираща роля в енергийната система**, както в техническо, така и икономическо отношение.

1.3 Въпреки това понастоящем активните **въгледобивни региони трябва да се подготвят за постепенното преустановяване на добива на въглища** в изпълнение на решенията на енергийната и климатичната политика на ЕС относно използването на изкопаемите горива или по икономически причини.

1.4 Бъдещето на регионите, които понастоящем са зависими от използването на въглища, и бъдещите условия на живот в тези региони трябва да бъдат включени в предварително **планиране, обхващащо две поколения**, т.е. 25—50 години. Не бива да се позволява постепенното преустановяване на използването на въглища за енергийни цели в тези региони да доведе до тяхната стагнация. С оглед на техния икономически и социален потенциал, тези региони трябва да бъдат включени в изпълнението на политиката на ЕС в областта на енергетиката и климата. Устойчивото развитие на тези региони трябва да бъде постигнато чрез гарантиране на политически, граждански и социален диалог, чрез който да се достигне до планове за преход на национално равнище, на равнището на промишлеността и предприятията.

1.5 С оглед запазването на енергийната сигурност, конкурентоспособността на промишлеността, защитата на околната среда, спазването на задълженията за намаляване на емисиите на парникови газове и социалното сближаване, ЕИСК препоръчва да се изготви **„План за подкрепа по време на прехода на общностите и регионите, зависими от производството на въглища“ („планът“)**, който да разглежда въпроси, свързани с реструктурирането на въгледобивната промишленост по време на енергийния преход, така че въгледобивните региони да могат да се приспособят към промените.

1.6 **„Планът“** може да бъде **разработен от консултативна група** в сътрудничество с **Европейската комисия и Европейския парламент**. Членовете на тази консултативна група би трябвало да бъдат представители на миннодобивните региони, синдикатите, НПО, сферата на научноизследователската и развойната дейност и въгледобивната промишленост.

1.7 **Планът би трябвало да се основа на три стълба**: i) политически, граждански и социални диалог; ii) икономически, социални и екологични инвестиции; и iii) инвестиции в образование, обучение, научноизследователска и развойна дейност, иновации и култура.

1.8 Планът би трябвало да **насърчава регионите към промени**, да стимулира иновативното развитие, да поддържа тяхната способност за привличане на инвестиции и да създава възможности за заетост и достоен живот. В този процес на преход е необходимо да се използват в пълна степен познанията и потенциалът на миннодобивните региони.

1.9 **Регионалните власти, правителствата на държавите членки и институциите на ЕС трябва да се ангажират** с енергийния преход и свързаното с него реструктуриране на въгледобивните региони.

1.10 **Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите разполагат с необходимият опит, за да се включат в този процес**, както на европейско, така и на национално равнище. Също така те са в състояние да осигурят ефективна рамка за политическия, социалния и гражданския диалог, който е необходим, за да се извършват консултации с хората от въгледобивните региони.

1.11 По отношение на енергийния преход една от основните тревоги на въгледобивните региони в ЕС е дали съществува **адекватна институционална и политическа рамка, която да даде тласък на публичните и частните инвестиции**, които ще бъдат необходими през следващите години.

2. Енергийният преход в ЕС

2.1 През последното десетилетие се наблюдаваха **значителни промени в енергийната система на ЕС**. ЕС е на път да премине към нисковъглеродна икономика и да изпълни своите цели за емисиите на парникови газове, енергийната ефективност и енергията от възобновяеми източници в отговор на своите цели „20–20–20“. През 2014 г. ЕС одобри рамката за климата и енергетиката до 2030 г. с 40 % намаление на емисиите на парникови газове, дял от 27 % за потреблението на енергия от възобновяеми източници и 27 % икономия на енергия. Тези средносрочни цели би трябвало да помогнат на ЕС да постигне дългосрочната си цел за намаляване на емисиите на парникови газове до 2050 г. с 80–95 % намаление на емисиите на парникови газове.

2.2 Следователно енергийната система на ЕС се **отдалечава от ерата, доминирана от изкопаемите горива** и добива на електроенергия от големите централизирани електроцентрали, и се приближава към производство на електроенергия от възобновяеми енергийни източници и децентрализирани централи, като същевременно се увеличават максимално възможностите, предлагани от повишената енергийна ефективност и по-доброто управление на търсенето на енергия.

2.3 Енергийният преход и амбициозната политика на ЕС в областта на климата получиха силна подкрепа в проекта за **енергиен съюз** и бяха активно популяризирани след **споразумението от Париж**, което изпраща ясен сигнал за намаляване на емисиите в достатъчна степен, за да може средното глобално увеличение на температурата да се задържи до края на века под договорения лимит от 2 °C.

2.4 С цел да се стабилизира климатът, са необходими **мащабни промени** в енергийните системи на всички икономически сектори ⁽¹⁾.

2.5 Енергийният преход обхваща **технологични, научни, социални, културни, икономически и екологични аспекти** и е очевидно, че това означава по-активна роля на отделните личности и общности. Този процес изисква специално внимание към научноизследователската и развойната дейност, тъй като тя поражда нови предизвикателства за енергийната система и промишлените сектори, които трябва да реагират и да се приспособяват към тази ситуация.

3. Въглищата и въгледобивната промишленост в Европа

3.1 **Въгледобивната промишленост** е един от секторите, **дълбоко засегнати от енергийния преход**. В продължение на стотици години въглищата са в центъра на индустриалните и обществените промени в Европа и по света. Самият Европейски съюз беше създаден с акта на политическа воля за обединяването на производствените ресурси от въглища и стомана на първите шест държави основателки ⁽²⁾.

3.2 Настоящите **притеснения, свързани с опазването на околната среда, изменението на климата и здравето на човека** ⁽³⁾, доведоха до редица политически и социални подходи, които поставят под въпрос необходимостта от продължаване на използването на въглища и други изкопаеми горива за производството на електрическа и топлинна енергия.

3.3 С този нов политически подход изглежда **дните на въглищата са преброени**, въпреки факта, че понастоящем повече от една четвърт от електричеството на ЕС се произвежда от 280 въглищни електроцентрали в 22 държави. Само шест държави не добиват електроенергия от въглища: Естония, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург и Малта ⁽⁴⁾.

3.4 Въпреки че идеята за постепенното премахване на въглищата от енергийния микс изглежда като цяло се одобрява в онези държавите членки, където не съществува експлоатация на местните ресурси на въглища, същото не важи за **въгледобивните региони** в ЕС, където въгледобивният сектор осигурява пряко работни места на 240 000 работници. Заедно с работните места в промишлеността за производство на минно оборудване, другите работни места във веригата на доставките и непреките работни места, секторът поддържа близо **един милион работни места**, много от които в региони с малко други възможности за заетост ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ През 2015 г. страните от Г-7 се договориха, че през настоящия век е необходима пълна декарбонизация на световната икономика и следователно „трансформация на енергийните сектори до 2050 г.“.

⁽²⁾ Договорът за създаване на Европейската общност за въглища и стомана е подписан в Париж през 1951 г. и обедини Франция, Германия, Италия и страните от Бенелюкс в общност, с цел да се организира свободното движение на въглища и стомана и свободният достъп до източници на производство. Този договор е в основата на институциите такива, каквито ги познаваме днес.

⁽³⁾ <http://www.env-health.org/resources/press-releases/article/eur8-5-billion-in-health-costs>.

⁽⁴⁾ Доклад на Грийнпийс „End of an Era: Why every European country needs a coal phase-out plan“ (Краят на една ера: защо всяка европейска държава се нуждае от план за преустановяването на използването на въглищата).

⁽⁵⁾ Euracoal (2013 г.) *Coal industry across Europe* (Въгледобивната промишленост в Европа), стр. 20.

3.5 Шест **държави членки** добиват антрацитни въглища: Германия, Испания, Обединеното кралство, Полша, Румъния и Чешката република. Десет държави членки добиват лигнитни въглища като конкурентно гориво за производство на електроенергия: България, Германия, Гърция, Испания, Полша, Словакия, Словения, Румъния, Унгария и Чешката република.

3.6 В тези страни **местните ресурси от въглища и лигнит** играят важна роля за **сигурността на доставките** и по този начин спомагат за постигане на енергийна сигурност в ЕС и **намаляване на силната зависимост от вноса**. Както се посочва в Европейската стратегия за енергийна сигурност ⁽⁶⁾, ЕС плаща за внос на енергия над 1 млрд. евро на ден. През 2013 г. общата сума възлиза на около 400 млрд. евро, т.е. над една пета от общия внос на ЕС. Налагаше да се внасят 90 % от суровия нефт, 66 % от природния газ, 42 % от твърдите горива и 40 % от ядреното гориво. В някои държави — членки на ЕС, с мащабен местен въгледобив, например в Германия и в Чешката република, около 50 % от електроенергията се генерира във въглищни електроцентрали. В Полша този дял надвишава 80 %.

3.7 Наред с употребата им в производството на електроенергия, въглищата **имат много други приложения**. Те се използват за производството на цимент и могат да бъдат преобразувани в течни горива. Други големи потребители на въглища са стоманодобивните предприятия, производителите на хартия, химическата и фармацевтичната промишленост и хранително-вкусовата промишленост.

3.8 Въглищата са също така основна съставка в производството на **специализирани продукти** като активен въглен, използван във филтри или карбонови влакна, с приложимост в авиационната, гражданско строителство, военния сектор и т. н. Посредством промишлени процеси се произвеждат синтетични горива или основни химикали, необходими за промишлеността, като например метанол. От метанол могат да бъдат произведени широк спектър от нефтохимични продукти, които понастоящем се произвеждат от други изкопаеми горива.

3.9 За постигане на целта за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата енергийните сектори в ЕС трябва да работят сериозно и интензивно за необходимия енергиен преход. Въгледобивната промишленост трябва да се съсредоточи върху **по-ефективното и по-чистото използване на въглищата и разработването на алтернативни форми на тяхното използване**. Затова ЕС би трябвало да предостави необходимите средства за научноизследователска и развойна дейност в химическото обработване на въглищата.

4. Мерки за по-малко вредно и по-ефикасно използване на въглищата

4.1 Дори ако в някакъв момент в бъдещето се **очаква постепенното преустановяване на използването на въглища** в ЕС, в някои държави и минни региони въглищата ще продължат да се използват в продължение на десетилетия. Съгласно Договора от Лисабон държавите членки имат право да използват собствените си ресурси и да определят микса на енергийните източници, знаейки, че не следва да има никакви субсидии за производството на енергия и като имат предвид всички задължения във връзка с изменението на климата. При все това въгледобивната промишленост трябва да отговори на протичащия енергиен преход — преминаването **към нисковъглеродна икономика** и по-специално целта за декарбонизация чрез използване на всички налични мерки и техники за по-малко вредно и по-ефикасно използване на въглищата. В това отношение заслужават да се споменат няколко полезни и доказали се инструменти: повишаване на ефективността, гъвкавост и комбинирано производство.

4.2 Тъй като най-мащабното използване на въглища е свързано с производството на електроенергия, **по-високата ефективност** е важен инструмент за намаляване на замърсяващата употреба на въглища. С висока ефективност може да се произведе повече електроенергия от всеки тон въглища и емисиите на CO₂ могат да бъдат намалени с 30 % или повече. Добри примери за въглищни електроцентрали с висока ефективност могат да бъдат открити в Германия, в електроцентрали, работещи с оптимизирани системни технологии. Тези въглищни електроцентрали са също много **гъвкави** и могат да увеличат или намалят производството си бързо, като по този начин подкрепят интермитентните възобновяеми енергийни източници.

⁽⁶⁾ COM(2014) 0330 final, 28 май 2014 г.

4.3 **Когенерацията (комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия или КПТЕ)** е ефективна и ефикасна форма за производство на енергия, което предоставя значителни ползи, както по отношение на енергетиката, така и на околната среда. Конвенционалните електроцентрали отделят отпадна топлина в околната среда. Централите за комбинирано производство улавят тази топлинна енергия и я използват, поради което използват горивото по-ефективно. Понастоящем ЕС генерира 11,7 % от своята електроенергия чрез комбинирано производство ⁽⁷⁾.

4.4 В средносрочен план съществува надежда, че **улавянето и съхранението на въглероден диоксид (CCS)** може да изиграе роля за декарбонизацията на икономиката. Съществуващите процеси трябва да бъдат подобрени в широк мащаб, инфраструктурата и складовете трябва да бъдат оптимизирани и конкурентоспособността на електроенергията от въглищни електроцентрали с CCS трябва да е ясна, преди да се предприемат някакви действия за поставяне на изискване за CCS. Следва да се извърши анализ на разходите и ползите и анализ на въздействието върху околната среда.

4.5 При разглеждане на ефикасното и по-малко замърсяващо използване на въглища следва да бъдат споменати алтернативни приложения на въглищата, например **втечняване на въглища**. Въглищата могат да бъдат превърнати в течни горива — бензин, дизел и гориво за реактивни двигатели или нефтохимични продукти. Технологиите се развиват, но трябва да бъдат взети предвид инвестиционните и оперативните разходи.

5. Европейските въгледобивни региони и тяхното бъдеще

5.1 Ситуацията в европейските въгледобивни региони

5.1.1 **Въгледобивните региони** са традиционни индустриални райони, където индустриализацията се свързва с експлоатацията на местните минерални ресурси. Следователно регионите са **исторически свързани с традиционните сектори на икономиката**, като основна роля имат тежката металургията, химическата промишленост и енергийният сектор. През последните години тези сектори и предприятията, работещи в тях, са изложени на бързи промени във външната среда (условия на пазара, конкуренция, клиенти, технологии) и фундаментални вътрешни промени (промени в собствеността, целите на собствениците и устойчивостта на капитала).

5.1.2 В допълнение към основните промени, в някои традиционни производства се наблюдава стагнация, оттегляне от региона или дори постепенно прекратяване на дейността. В някои региони европейските въглища не бяха в състояние да се конкурират с вносните въглища или други изкопаеми енергийни източници, което доведе до драстично намаление на въгледобива. Например преди 100 години Обединеното кралство произвежда около 300 милиона тона въглища годишно и осигурява работни места на над един милион миньори. Деиндустриализацията причини загуба на работни места и въпреки това **предприятията за добив на въглища останаха някои от най-големите работодатели в редица региони**. Постепенното преустановяване или пълното прекратяване на дейността на дружествата, използващи въглища, следователно има сериозни последици за съответните региони. Тази ситуация оказва огромно въздействие върху малки и средни предприятия, свързани с дейността на минодобивните предприятия.

5.1.3 В много страни въгледобивните региони се характеризират с равнища на **безработица**, по-високи от средното за страната, както и с **дългосрочна безработица**. Следователно за освободените работници ще бъде трудно да намерят нови възможности за работа. Така нарастват **бедността, стагнацията и влошаването на жизнения стандарт, както и броят на социално изключените зони и хора**.

5.1.4 **Основният проблем, причинен от повишаването на равнищата на безработица, е небалансираното предлагане и търсене на пазара на труда**. С други думи, за разлика от високото равнище на безработица, търсенето на работници е много ясно, но се търсят умения, които отговарят на изискванията на пазара на труда. **Образователният профил на бивши миньори**, с преобладаващо ръчни умения, не е напълно съвместим с потребностите на трудовия пазар по отношение на професионалния аспект (квалификации) и личния аспект (мотивация). Когато голям брой миньори губят работата си при закриването на дадена мина, много голяма част от работните места изчезват почти от днес за утре и това може да създаде силно местно сътресение.

⁽⁷⁾ Данни на Евростат за 2013 г., публикувани през 2015 г.

5.1.5 Работниците, които извършват добива, също показват **много по-малко развит предприемачески дух и слаба склонност за предприемане на нова стопанска дейност**. Липсата им на ентузиазъм за независима стопанска дейност се дължи на дълготрайното влияние, упражнявано спрямо тях от големи и влиятелни миннодобивни дружества, които са насърчавали културата на наети сред служителите си, включително нежеланието за поемане на рискове. При все това, тази тенденция се наблюдава и в по-общ план. Дори студентите биха предпочели да бъдат наети след дипломирането.

5.1.6 Положението често се утежнява от недостатъчните перспективи за работа и професионално развитие, **по-неблагоприятни условия за упражняването на независима стопанска дейност, ниски показатели за жизнеспособност и незадоволителни резултати в областта на иновациите**, с които е свързана по-слабата ролята на науката, научноизследователската и развойната дейност. **Публичният капацитет за НИРД не е развит навсякъде в достатъчна степен и трансферът на знания и приложенията в сферата на бизнеса не функционира много добре**. Също поради тези причини икономическата трансформация е по-сложна и по-трудна и не е успешна във всички случаи.

5.2 Проблеми на реструктурирането в миннодобивните региони

5.2.1 В страните производителки на въглища в ЕС **реструктурирането често се осъществяват в отговор на кризи**, без подходящ политически ангажименти. Това доведе до драматични последици за качеството на живот на хората в миннодобивните общности. Всяко намаление на добива на въглища има потенциала да създаде повече безработица, особено в миннодобивните региони, които преживяват дългосрочен, структурен спад. Много бивши минни работници и работници от предприятия, свързани с миннодобива, са изправени пред дългосрочна и често трайна безработица, както и обедняване.

5.2.2 За съжаление, с малки изключения, **досега съответните европейски и национални органи следваха „политика на щрауса“** от гледна точка на очакваното въздействие на политиките в областта на климата върху въгледобивната промишленост, като избягваха всякакво участие в съответния граждански и социален диалог с гражданите и работниците от минните общности. Спомените от предходни реструктурирания, които бяха проведени въз основа на популистки политически обещания, които в крайна сметка не се материализираха в конкретни мерки за икономическо съживяване на тези общности, дори сега се отразяват в повишена степен на недоверие от страна на работниците към способността на властите да се справят ефективно с индустриалните процеси на реструктуриране.

5.2.3 В същото време на европейско и национално равнище се наблюдава **ниско равнище на съпричастност и липса на истинско разбиране на проблемите, пред които са изправени миннодобивните региони**. Налице е тенденция към прекалена политизация на дебата за бъдещето на минното дело в контекста на политиките в областта на изменението на климата, особено във въгледобивните региони, в които добивът на въглища не се нуждае от държавна помощ, но също така и в миннодобивни региони, в които въгледобивната промишленост вече преживява болезнен процес на реструктуриране, политиките избягват темата, тъй като преходните мерки към нов профил на региона не осигуряват незабавен избирателен капитал, те са непопулярни и са нужни десетилетия, за да се демонстрират резултати.

5.2.4 Тъй като е налице **ясна връзка между постепенното извеждане от употреба на въглищата и политиката в областта на изменението на климата**, част от европейската политика, която се занимава с прилагането на целите в областта на климата, трябва да има за цел да се **подпомогнат онези региони, които страдат от структурни промени**, т. е. въгледобивни региони.

5.2.5 Често възникват ситуации, при които местните власти не разполагат с необходимия финансов и административен капацитет, за да предприемат проекти и да ги управляват в съответствие със специфичните изисквания на Европейската комисия и националните органи, поради което европейските фондове дават доста ограничени резултати по отношение на възможностите и качеството на живот на хората във въгледобивни общности.

5.3 Условия, възможности и мерки за реструктуриране на въгледобивни региони

5.3.1 „Справедлив преход“⁽⁸⁾ за миннодобивните общности може да бъде осигурен, ако националните и европейските власти могат да изготвят навременен, **целеви план от мерки**, за да се гарантират достойно заплащане и сигурност на работните места за засегнатите работници; да се улесни обучението, развитието на умения и преразпределението на работните места с достойни алтернативни за работа; да се зачитат правата на човека и да се гарантират мерки за социална закрила, включително пенсии, в подкрепа на хората по време на прехода; да се осигурят инвестиции в обновлението на общностите, включително затваряне на дейности за повторно използване на мините, или строителството и услугите, свързано с енергийния преход.

5.3.2 Следователно тези региони ще се нуждаят от спешна **финансова и научна подкрепа**, не само за да се развият в посока на нов икономически и социален модел, но и за да управляват, в рамките на разумен срок, множеството опасности за човешкото здраве и околната среда във връзка с настоящи и предишни миннодобивни дейности. Във връзка с това органите и властите на държавите членки за геоложко проучване, които отговарят за закриването и възстановяването на мини трябва да си сътрудничат, за да събират и съхраняват минерали и данни от мините и да набележат основните рискове, свързани с предишни миннодобивни дейности, закриването и възстановяването на мини.

5.3.3 Бъдещето на регионите, които понастоящем са зависими от използването на въглища, и бъдещите условия на живот в тези региони трябва да бъдат включени в предварително **планиране, обхващащо две поколения**, т.е. 25—50 години. Не бива да се позволява постепенното преустановяване на използването на въглища за енергийни цели в тези региони да доведе до тяхната стагнация. С оглед на техния икономически и социален потенциал, тези региони трябва да бъдат включени в изпълнението на политиката на ЕС в областта на енергетиката и климата. Устойчивото развитие на тези региони трябва да бъде постигнато чрез гарантиране на политически, граждански и социален диалог, чрез който да се достигне до планове за преход на национално равнище, на равнището на промишлеността и предприятията.

5.3.4 Намаляването на **привлекателността за нови чуждестранни и местни инвеститори** би трябвало също да бъде преустановено; в допълнение към неподходящия набор от умения на работната сила, привлекателността е неразривно свързана с липсата на подходящи и добре подготвени райони за стопанска дейности и на големи стратегически индустриални зони.

5.3.5 Следователно ситуацията не е лесна за бивши миньори във въгледобивни региони. Компетентни представители на въгледобивни региони би трябвало да се обръщат към националните им правителства и заедно да **извършат подготовка за реструктурирането и развитието на въгледобивните региони** доста по-рано **преди всяко планирано ограничаване или прекратяване на въгледобива**.

5.3.6 **Регионалните власти, правителствата на държавите членки и институциите на ЕС трябва да се ангажират** с енергийния преход и свързаното с него реструктуриране на въгледобивните региони.

5.3.7 Въпреки това **въгледобивните региони разполагат със значителен потенциал** както за реструктуриране, така и за развитие. Следва да бъде изготвен набор от мерки за развитие, включващ насърчаването на НИРД в иновативна среда и обхващащ традиционните сектори, които са оцелели във въгледобивните региони, както и нови бързо развиващи се сектори.

5.3.8 Съществуващата енергийна инфраструктура и квалифицираните човешки ресурси от въгледобивните региони трябва да бъдат използвани изцяло, и в това отношение, наред с мерките, които ще бъдат подкрепени, следва да бъдат **насърчавани публичните и частните инвестиции**. Необходимо е съществуващите дружества и други участници на пазара да инвестират мащабно в нови производствени съоръжения, включително в съоръжения за производство на енергия от възобновяеми източници.

⁽⁸⁾ ETUC Frontlines Briefing, октомври 2015 г., Climate justice: Paris and Beyond (Справедливост във връзка с изменението на климата: Париж и след това).

5.3.9 **Проучвания за осъществимост** биха могли да демонстрират, че някои възгледобивни региони не само имат огромен потенциал за производството на слънчева, вятърна или геотермална енергия, но и че по-лесно отговарят на други условия, изисквани за извършването на инвестиции и разработването на технологии за екологична енергия: лесен достъп до земи за нови производствени съоръжения, човешки ресурси с квалификация или с готовност да се преквалифицират, местни публични власти, които са запознати с предизвикателствата на енергийния сектор, и местни общности, свикнали с реализирането на промишлени проекти.

5.3.10 Сегашните миннодобивни предприятия притежават или имат договор за **концесия на значителни площи земя** и/или стотици километри от подземни галерии, които могат да бъдат използвани в енергийния преход. Освен това повечето минни обекти имат надеждна връзка с регионалните и националните мрежи за пренос на енергия.

5.3.11 С цел да се привлекат допълнителни инвестиции от частния сектор, на който е отредена ключова роля, в **европейските структурни и иновационни (ЕСИ) фондове** са заделени най-малко 27 млрд. евро специално за инвестиции за постигането на нисковъглеродна икономика, включително енергийна ефективност. Минимум 12 %, 15 % или 20 % от националните средства, предоставяни от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), трябва да бъдат инвестирани по съответен начин в подкрепа на прехода към нисковъглеродна икономика във всички сектори в по-слабо развити региони, региони в преход и по-силно развити региони на ЕС. Ако Кохезионният фонд (КФ) се използва за подобни инвестиции, делът нараства до 15 % за по-слабо развитите региони ⁽⁹⁾.

5.3.12 **Европейските фондове** могат **частично** да подпомагат миньорски общности в усилията им за икономическа диверсификация и енергиен преход, но **голяма част от инвестициите** за икономическо развитие трябва да се предоставят от **публични фондове на съответните държави членки** или чрез привличане на нови **частни инвестиции**.

5.3.13 Горните аспекти трябва да бъдат взети под внимание при изготвянето на мерки за подпомагане на възгледобивните региони в този неизбежен процес на енергиен преход и икономическа диверсификация, и социалните партньори, гражданското общество и като цяло хората от тези региони трябва да бъдат привлечени в определянето на **нови пътища за развитие на своите общности**.

5.3.14 Един „План за подкрепа по време на прехода на общностите и регионите, зависими от производството на въглища“ би трябвало да насърчава регионите към промени, стимулиране на иновативното развитие, поддържане на тяхната способност за привличане на инвестиции и създаване на възможности за заетост и достоен живот.

5.3.15 „Планът“ може да бъде **разработен от консултативна група** в сътрудничество с **Европейската комисия и Европейския парламент**. Членовете на тази консултативна група би трябвало да бъдат представители на миннодобивни региони, синдикатите, НПО, сферата на научноизследователската и развойната дейност и възгледобивната промишленост.

5.3.16 Планът в подкрепа на общностите и регионите, зависими от производството на въглища, би трябвало да се основава на **три стълба**:

— политически, граждански и социални диалог,

— икономически, социални и екологични инвестиции,

— инвестиции в образование, обучение, научноизследователска и развойна дейност, иновации и култура.

5.4 **Очаквано развитие в миннодобивните региони**

5.4.1 В бъдеще **европейските възгледобивни региони ще се развият в двете посоки**. В някои възгледобивни региони може да се очаква бързо или дори рязко прекратяване на добива на въглища, докато в други производството може да продължи няколко десетилетия.

⁽⁹⁾ Европейска стратегия за енергийна сигурност, COM(2014) 0330 final, 28.5.2014 г., глава 3, стр. 7.

5.4.2 В **първия случай** прекратяването може да бъде резултат от икономическата и пазарната ситуация, която е сложна, особено в европейската въгледобивна промишленост, която се конкурира с много ниските цени на внос на въглища. Това прави нещата много трудни, дори за онези мини, които доскоро са били рентабилни. В някои региони правителството или дружествата могат да вземат решение за закриването на мини в съответствие с Договора от Лисабон и правото на държавите — членки на ЕС, да вземат решенията относно своите енергийни миксове.

5.4.3 За тези региони ще бъде от полза бързо да се установи социална програма, основана на най-добрите практики от различни въгледобивни държави в ЕС, които имат опит с преустановяването на използването на въглища, или които се подготвят за такова преустановяване. В това отношение германският опит може да бъде полезен: в Германия добивът на антрацитни въглища по план ще бъде преустановен през 2018 г. Съществуват много други бивши въгледобивни региони, например Обединеното кралство, Франция, Нидерландия и Белгия, всички разполагаша с ценен опит.

5.4.4 В региони, където **добивът на въглища** се очаква да продължи в **дългосрочен план**, е важно да се постави акцент най-вече върху **ефикасното и по-безвредно използване на тези въглища**. При използването на въглища за производството на електроенергия намаляването на емисиите ще продължи да бъде приоритет. ЕС разполага с инструментите за това: преразгледаната схемата за търговия с емисии, която изисква постигането на нулеви въглеродни емисии до 2058 г., Директивата относно емисиите от промишлеността и новият справочен документ за най-добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации, който е почти готов.

5.4.5 В стратегията за въгледобивните региони с дългосрочно бъдеще **научноизследователската и развойната дейност** ще играят много важна роля: допълнителното увеличаване на ефективността на електроцентралите ще доведе до по-големи намаления на емисиите и по-ниско потребление на гориво. По-голямата гъвкавост на електроцентралите може да спомогне да се подкрепят интермитентните възобновяеми енергийни източници. В допълнение към чистите въглищни технологии или използването и съхранението на CO₂ следва да бъдат взети предвид алтернативни приложения на въглищата.

5.4.6 При все това, дори в регионите с дългосрочни перспективи за въгледобив, приоритетът трябва да бъде подготовката за края на въгледобива и реструктурирането на въгледобивните региони.

Брюксел, 25 юни 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействието на заключенията на 21-вата конференция на страните по РКООНИК върху европейската транспортна политика“

(становище по собствена инициатива)

(2016/С 303/02)

Докладчик: г-н Raymond HENCKS

На 21 януари 2016 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

„Въздействието на заключенията на 21-вата конференция на страните по РКООНИК върху европейската транспортна политика“.

(становище по собствена инициатива).

Секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 26 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 188 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК изразява задоволство от приемането на Споразумението от Париж от 21-вата конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН относно изменението на климата, както и от планирания национално определен принос на ЕС и държавите членки за задължително намаляване на собствените емисии на парникови газове с поне 40 % до 2030 г. и с от 80 % до 95 % до 2050 г. в сравнение с нивата на емисиите през 1990 г.

1.2 Потвърждава още, че тази цел трябва да бъде постигната с общи усилия и споделена отговорност между ЕС и държавите членки и нов планиран национално определен принос ще бъде представян на всеки пет години.

1.3 Що се отнася до транспорта, целта за намаляване на емисиите на парникови газове с 60 % в сравнение с емисиите от 1990 г. остава много амбициозна и изисква огромни усилия. Въпреки че решението за разпределянето а усилията за периода до 2020 г. (решение 406/2009), както и бъдещото решение за периода 2020–2030 г., ще оставят пълна свобода на държавите членки при избора на икономическите сектори, които ще трябва да намалят своите емисии на парникови газове, Комисията все пак препоръчва при нужда от допълнителни усилия да се използват международните квоти и да се избягват допълнителните задължения за секторите извън СТЕ (СОМ(2015) 81) и смята, че по отношение на транспорта „в другите сектори могат да се постигнат по-големи съкращения“ (СОМ(2011) 144). Следователно целта за намаляване с 60 % на емисиите на парникови газове в транспорта може да продължи да бъде смятана за актуална и отговаряща на главната цел на ЕС в рамките на 21-вата конференция на страните, при условие че свързаните с нея действия и инициативи се приложат незабавно, с необходимата решителност и в най-кратки срокове.

1.4 Това, обаче, не освобождава Съюза и държавите членки от задължението да направят преоценка на различните предприети или предвидени действия и инициативи в Бялата книга за транспорта (СОМ(2011) 144 final) и в пълната карта за стратегическа рамка за стабилен енергиен съюз (СОМ(2015) 80 final) относно ефективността, осъществимостта и по-специално относно целта за намаляване на въглеродните емисии от транспорта, както и от това да реформират и/или да добавят нови действия и инициативи в рамките на предвиденото за 2016 г. преразглеждане на Бялата книга за транспорта, без при това да се намалява конкурентоспособността на ЕС. Някои от тях ще бъдат със законодателен характер, но повечето ще трябва да се основат на доброволния национално определен принос с оглед на задължителната за успеха промяна в поведението и навичките.

1.5 ЕИСК обръща внимание и на предвиденото в Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) действие, насочено към изграждане на световна схема за търговия с квоти за емисии за въздухоплаването и действието в Международната морска организация, насочено към мониторинг на емисиите от морския транспорт и призовава за амбициозни резултати в контекста на текущите преговори с тези организации.

1.6 Подчертава се, че принципът „замърсителят плаща“ трябва да се прилага гъвкаво, по-специално в контекста на отдалечени селски, планински и островни райони, за да се избегнат обратното пропорционалните на разходите ефекти и да се запази неговата полезност като средство за пренасочване на избора относно организацията на транспортните операции, като същевременно се премахне нежеланата конкуренция между различните видове транспорт. ЕИСК препоръчва да се проучи цялостната организация на транспорта в селските райони, с оглед да се отговори на споразумението на 21-вата конференция на страните по РКООНИК и нуждите на уязвимите лица.

1.7 Прилагането на принципа „замърсителят плаща“ в никакъв случай няма да е достатъчно за осигуряването на преход към общество с по-малко използване на въглерод. Още по-важни са допълнителни мерки като повишаване на енергийната ефективност, електрическата мобилност, съвместното ползване на автомобил и интермодалността, разработването на алтернативни източници на енергия и изготвянето на стандарти за качество на околната среда, както и, преди всичко, популяризирането на обществения транспорт.

1.8 Що се отнася до биоенергиите, ще са необходими непрекъснати усилия за постигане на по-голямо намаление на емисиите на парникови газове и за предотвратяване на промени в земеползването. Поради това трябва да се насърчава в по-голяма степен използването на остатъчни, странични и отпадни продукти за производството на горива. Все още има известен потенциал за биогоривата в товарния автомобилен транспорт, въздухоплаването и морския транспорт. Биогоривата, обаче, не са решение сами по себе си и не освобождават от необходимостта да се разработват и насърчават решения за заместване на двигателя с вътрешно горене с електрическа мобилност и/или водородни технологии или други алтернативни и устойчиви енергийни източници.

В крайна сметка, няма да става въпрос за възпрепятстване на мобилността като такава, а за намаляване на индивидуалните придвижвания с моторни превозни средства, при положение, че съществува валидна алтернатива, и за насърчаване на колективния транспорт в общия интерес на околната среда, за да се избегне задушаването на градовете в трафика.

1.9 Съкращаването на инвестициите в дейностите, замърсяващи околната среда, не трябва да бъде задача само на правителствата и не може да се осъществи без повишаването на осведомеността и мобилизирането на цялата транспортна верига (производители, превозвачи, потребители) чрез законодателни, стимулиращи или разубеждаващи мерки. Изграждането на капацитет, техническата помощ и улесненият достъп до финансиране на местно и национално равнище са от съществено значение за прехода към транспортна система с ниски емисии на въглерод. Инвестиционните програми на Европейския съюз, като интегрират всички видове транспорт, следва да дадат приоритет на проектите, които имат най-голям ефект по отношение на климата, използвайки критерии за оценка в съответствие със заключенията от 21-вата Конференция на страните.

1.10 Силната мобилизация, която показаха организациите на гражданското общество и заинтересованите страни от икономическата и социалната сфера в рамките на 21-вата Конференция на страните, трябва да продължи, за да се засили гражданското движение за справедливост в областта на климата и съкращаването на инвестициите в дейности, замърсяващи околната среда.

1.11 Поради това ЕИСК препоръчва използване на приобщаващия диалог с гражданското общество, както е посочено в проучвателното му становище от 11 юли 2012 г. „Бяла книга за транспорта: спечелването на подкрепа от гражданското общество“ (CESE 1598/2012)

2. Ключови решения на 21-вата Конференция на страните — Споразумението от Париж

2.1 Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата (за която се отнася 21-вата Конференция на страните от 2015 г.) се ограничаваше до стабилизирането на концентрацията на парникови газове (основният парников газ в транспортния сектор е въглеродният диоксид (CO₂), който се отделя по време на производствената фаза при електроенергията и на работната фаза при горивата) в атмосферата на ниво, което би предотвратило опасна антропогенна намеса в климатичната система. Споразумението от Париж от 12 декември 2015 г. за първи път задължава всички 195 страни по горепосочената рамкова конвенция да ускорят намаляването на парниковите газове с крайната дългосрочна цел да се ограничи покачването на средната глобална температура под 2 °C (до 2100 г.) в сравнение с преиндустриалните нива и да се продължи предприетото действие за нейното ограничаване до 1,5 °C, за разлика от настоящата тенденция от 3 °C глобално затопляне в края на XXI век.

2.2 След ратификацията на горепосоченото споразумение подписалите споразумението страни ще трябва да пристъпят към осъществяването и да докладват за своя планиран национално определен принос (INDC) съгласно изготвяните на всеки 5 години програми с оглед постигане на крайната цел.

2.3 Влизането в сила на Споразумението от Париж е предвидено за началото на 2020 г., при условие че е ратифицирано от най-малко 55 държави, на които се падат поне 55 % от емисиите на парникови газове в световен мащаб, без да се засяга възможността то да се прилага преди влизането му в сила — възможност, която настоятелно се препоръчва.

2.4 ЕС и държавите членки договориха на 6 март 2105 г., в съответствие със заключенията на Европейския съвет от 23 и 24 октомври 2014 г., обвързваща цел за постигане на намаляване на собствените емисии на парникови газове с поне 40 % до 2030 г. и с 80 % до 95 % до 2050 г.

2.5 Според горепосочените заключения целта трябва да се постигне колективно от ЕС и държавите членки чрез осъществяване на намаления от 43 % до 2030 г. в секторите, включени в схемата за търговия с емисии (СТЕ), и 30 % в секторите, които не са включени в нея (и двете в сравнение с 2005 г.), и с основано на справедливост и солидарност участие.

3. Настоящото положение в транспортния сектор на ЕС

3.1 В Бялата книга за транспорта от 2011 г. (COM(2011) 144 final) Европейската комисия вече отправи настоятелен призив относно необходимостта от чувствително намаляване на емисиите на парникови газове с цел да се ограничи изменението на климата под 2 °С, като се отбелязва, че е от първостепенно значение да се постигне намаляване на емисиите на парникови газове в транспорта с поне 60 % в сравнение с нивата на емисиите от 1990 г. и се посочва, че „в другите сектори могат да се постигнат по-големи съкращения“.

3.2 На транспорта се пада около една четвърт от емисиите на парникови газове в ЕС: 12,7 % от емисиите от транспорта в световен мащаб се генерират от въздухоплаването, 13,5 % от морския транспорт, 0,7 % от железопътния транспорт, 1,8 % от речното корабоплаване и 71,3 % от автомобилния транспорт (данни от 2008 г.). Въздействието на даден вид транспорт върху околната среда не зависи винаги само от преките, но и от непреките емисии, които се дължат най-вече на производството на необходимата за пътуване енергия.

3.3 В световен мащаб транспортът бележи най-голям ръст на емисиите на CO₂ от всички промишлени сектори. В ЕС транспортният сектор е вторият по големина източник на емисии на парникови газове. Освен това, емисиите от секторите на въздухоплаването и морския транспорт отбелязват най-бърз растеж, а тези сектори не са обхванати от Споразумението от Париж.

3.4 В Бялата книга за транспорта от 2011 г. се констатира, че транспортната система на ЕС още не е устойчива, поради което се предлага:

- премахване на зависимостта на транспорта от петрола, без да се жертва ефективността му и без да се застрашава мобилността;
- консумиране на по-малко енергия и подобряване на енергийната ефективност на превозните средства от всички видове транспорт.

3.5 В Бялата книга за транспорта и в пътната карта за стратегическа рамка за стабилен енергиен съюз Комисията предлага редица мерки за развитие на транспортен сектор с намалени въглеродни емисии.

3.6 Предложените мерки включват по-строги пределни стойности на емисиите от CO₂ за автомобили и микробуси след 2020 г., мерки за подобряване на ефективността на тежкотоварните транспортни средства и подобро управление на трафика. Трябва да се насърчават системите за пътни такси, основани на принципа „замърсителят плаща“/„потребителят плаща“, както и въвеждането на алтернативни горива, включително електрическата мобилност, като се обърне особено внимание на нуждата от внедряване на съответна инфраструктура.

4. Необходими последващи действия по Споразумението от Париж

4.1 След ратификацията на горепосоченото споразумение (до 21 април 2017 г.) подписаните споразумението страни ще трябва да пристъпят към осъществяването и да докладват за своя планиран национално определен принос съгласно изготвяните на всеки 5 години програми с оглед постигане на крайната цел.

4.2 В съответствие с член 4, параграф 16 от Споразумението от Париж Европейският съюз може да работи съвместно с държавите членки в рамките на споделена отговорност и трябва да уведомява секретариата на Споразумението от Париж за определеното за всяка държава членка равнище на емисии.

4.3 Съгласно член 4, параграф 9 от Споразумението от Париж и Решение 1/СР.21, определеният принос по график до 2030 г. трябва да се докладва или актуализира до 2020 г., и този процес трябва да се повтаря на всеки 5 години в рамките на стратегия за развитие с ниски нива на емисии на парникови газове до 2050 г. Последователният принос трябва да представлява напредък спрямо предишния принос (член 4, параграф 3).

4.4 В случай че Европейският съюз вече е определил целите и приноса до 2030 г. и 2050 г., нивата на емисиите като цяло (за всички сектори на икономиката), прогнозирани от 21-вата Конференция на страните на основата на национално определения принос до 2030 г. (55 гигатона), са недостатъчни по отношение на целта да не се допусне покачване на температурата с над 2 °С, поради което е необходимо да се положат допълнителни усилия за намаляване на емисиите до 40 гигатона.

4.5 Въпреки че решението за разпределянето на усилията за периода до 2020 г. (решение 406/2009) и бъдещото решение за периода 2020—2030 г. ще оставят пълна свобода на държавите членки при избора на икономическите сектори, в които ще трябва да намалят своите емисии на парникови газове, в съобщението си „Парижкият протокол — план за овладяване на изменението на климата в периода след 2020 г.“ (СОМ(2015) 81 final) Комисията предлага при нужда от допълнителни усилия да се използват международните квоти и да се избягват допълнителните задължения за секторите извън СТЕ. ЕИСК подкрепя тази позиция на ЕС (становище NAT 665/2015). Освен това в Бялата книга за транспорта Комисията посочва, че „в другите сектори могат да се постигнат по-големи съкращения“.

4.6 С оглед на горепосоченото и предвид факта, че намаляването от порядъка на 60 % на емисиите на парникови газове в транспорта вече е било решено от гледна точка на ограничаване на изменението на климата до 2 °С далеч преди конференцията в Париж, ЕИСК счита, че целта за намаляване от 60 % продължава да е актуална и в съответствие с решенията на 21-вата Конференция на страните.

4.7 Остава да се отбележи, че ангажиментът на ЕС да работи в рамките на ИКАО за подкрепа на разработването на световна СТЕ за въздухоплаването и в рамките на Международната морска организация относно задължението на морския транспорт за докладване на емисиите на парникови газове не е част от планирания национално определен принос. ЕС следва да насърчава амбициозни резултати в контекста на продължаващите преговори с ИКАО и ММО.

5. Стратегията: предприемане на конкретни действия

5.1 ЕИСК констатира голяма съгласуваност между планирания национално определен принос на ЕС и целите, определени в различни съобщения на Комисията, свързани с мерките на политиката в областта на климата по отношение на транспорта. Въпреки това е неотложно и от първостепенно значение 40-те действия и 131 инициативи от Бялата книга за транспорта да бъдат изпълнени с необходимата решителност и в най-кратки срокове.

5.2 Все пак, при обявеното от Комисията преразглеждане през 2016 г. на посочената Бяла книга за транспорта, е уместно да се подложат на преценка мерките от нея относно намаляването на емисиите на парникови газове предвид планирания национално определен принос на ЕС и целите, посочени в пакета за енергийния съюз⁽¹⁾.

5.3 Ще се извърши оценка на различните инициативи, предприети съгласно Бялата книга за транспорта и пакета за енергийния съюз, на тяхната ефективност, осъществимост и по-специално на целта за намаляване на въглеродните емисии от транспорта, както и на реформите и/или добавянето на нови инициативи. Някои от тях ще бъдат със законодателен характер, но повечето ще трябва да се основат на доброволния национално определен принос с оглед на задължителната за успеха промяна в поведението и навиците.

⁽¹⁾ ОВ С 291, 5.6.2015, стр. 14.

5.4 Преходът към транспорт с ниски нива на въглеродни емисии поставя следните предизвикателства:

- изграждане на връзка между икономическите и социалните предизвикателства;
- отчитане на общия интерес и екологичните предизвикателства;
- запазване на нивата на мобилността като такава, значително намаляване на индивидуалния транспорт в центровете на градовете и в периферията и насърчаване на колективния транспорт;
- въздействие върху поведението, включително навиците за пътуване, както и ефективна логистика на товарния транспорт, също и в градовете, като се насърчават решения на принципа на сътрудничеството, с оглед оптималното използване на ресурсите;
- популяризиране на интермодалността.

Подходящи свързани с транспорта дейности за ограничаване на емисиите на национално и поднационално равнище биха могли да насочат градовете по пътя към намаляване на емисиите с 50 % до 2050 г. в сравнение с обичайната практика. Вече съществуващите откъслени решения следва да се включат в политиките за стратегическо планиране на мобилността, които позволяват по-добра координация между градоустройствените и транспортните политики. Изграждането на капацитет, техническата помощ и улесненият достъп до финансиране на местно и национално равнище са от съществено значение за постигането на тези цели.

5.5 При финансирането на проекти по линия на Механизма за свързване на Европа, структурните фондове и Кохезионния фонд, Европейския фонд за стратегически инвестиции, както и всяка друга програма на ЕС в подкрепа на инвестициите в транспорта следва да се дава приоритет на проектите, които имат най-голям ефект по отношение на климата, като в същото време се интегрират различните видове транспорт за постигане на европейска транспортна мрежа. Критериите за оценка на молбите за финансиране следва да включват изрично позоваване на принципите, съответстващи на заключенията от 21-вата Конференция на страните.

5.6 Споделянето на усилията между държавите членки и между секторите, обхванати от и извън СТЕ, включително транспорта, ще бъде ключов елемент за изпълнението на планирания национално определен принос на ЕС и ще трябва да се съгласува със стратегическите му цели. За постигането на балансиран резултат при споделянето следва да се вземат под внимание заключенията на Европейския съвет от октомври 2014 г., като се отчита съотношението между разходната ефективност и конкурентоспособността. Тези параметри би трябвало да имат превес в решението за споделяне на тежестта за периода 2020—2030 г., което ще бъде взето през 2016 г. (СОМ(2015) 80, приложение 1), като същевременно се взема предвид запазването на конкурентоспособността на ЕС.

5.7 Горепосоченото преразглеждане на Бялата книга трябва, освен това, да предвижда конкретни средства за провеждането на широк дебат с гражданското общество, като се има предвид, че е необходимо обществено приемане за мерки, които понякога са слабо популярни, като всички действия ще продължат да бъдат неефективни, ако всички онези, към които са адресирани, не се разпознават във възприетия подход. Следователно силната мобилизация, която показваха организациите на гражданското общество и заинтересованите страни от икономическата и социалната сфера в рамките на 21-вата Конференция на страните, трябва да продължи, за да се засили гражданското движение за справедливост в областта на климата и съкращаването на инвестициите в дейности, замърсяващи околната среда.

5.8 Следва да се насърчават и разширяват инициативи като Световната инициатива за икономия на гориво, обединяваща усилията на държавите, които са се ангажирали да разработят политики и разпоредби за енергийната ефективност на превозните средства или Парижката декларация относно електрическата мобилност и изменението на климата и Призива за действие, които се опират на ангажименти на стотици решителни усилия в посока към устойчива електрификация на транспорта, инициативата „Мобилизирай града си“, насочена към подкрепа на градове, развиващи се страни и страни с бързо развиваща се икономика с цел създаване и внедряване на планове за устойчива градска мобилност и национални политики за градски транспорт или Световния план за действие за екологични товари.

5.9 Както вече е посочвал⁽²⁾, ЕИСК е твърдо убеден, че основаното на участие управление изисква добра организационна и процедурна структура за ефективност и постигане на желаните цели. Участието на заинтересованите страни в полза на дългосрочно устойчиво развитие е по-ефективно, ако е организирано като непрекъснат и интегриращ процес, вместо да се осъществява по конкретен повод или чрез еднократни прояви.

5.10 ЕИСК взе решение за създаването на форум на европейското гражданско общество за устойчиво развитие, който да предостави структурирана и независима рамка за участието на гражданското общество при изпълнението, контрола и преразглеждането на хоризонтални въпроси, които са от значение за програмата за устойчиво развитие до 2030 г., и по-специално на цел 13 от нея (Предприемане на спешни действия за борба с изменението на климата и въздействието от него). За въпросите, свързани с транспортния сектор, ще бъде целесъобразно да се използва приобщаващ диалог, управляван от ЕИСК и предвиден за изпълнението на Бялата книга от 2011 г. за транспортната политика.

5.11 ЕИСК също така е в процес на изготвяне на становище (NAT/684) относно „Изграждане на коалиция от гражданското общество и поднационалните власти за изпълнение на ангажиментите, свързани със Споразумението от Париж“. Споразумението от Париж не бива да създава поредната платформа за ангажимент, а да стартира всеобхватна рамка, съчетаваща неправителствени и правителствени мерки в дългосрочен план. Ролята на гражданското общество в изпълнението на ангажиментите е от изключително важно значение.

5.12 Съкращаването на инвестициите в дейностите, замърсяващи околната среда, не трябва да бъде задача само на правителствата и не може да се осъществи без повишаването на осведомеността и мобилизирането на цялата транспортна верига (производители, превозвачи, потребители) чрез законодателни, стимулиращи или разубеждаващи мерки.

5.13 Стратегията за доброволни ангажименти, утвърдена от 21-вата Конференция на страните, за всяка държава се ограничава до посочване на незадължителни ангажименти, докато въвеждането на задължителна пределна стойност на емисиите ще бъде най-ефективното решение за постигане на резултата, очакван съгласно Споразумението от Париж. Все пак, споделянето в ЕС на усилията за периода 2020—2030 г., за което става въпрос в параграф 5.5, ще подсили поетите ангажименти.

6. Система „замърсителят плаща“

6.1 Съгласно Договора от Лисабон (вж. член 191, параграф 2 от ДФЕС) политиката в областта на околната среда се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“.

6.2 Той се състои в заплащане на щетите върху околната среда от отговорните за това замърсители. В държавите членки цената на въглеродните емисии се отразява по много различен начин в политиката в областта на климата, като преобладават данъците, които засягат основно покупателната способност на най-бедните домакинства и работните места.

6.3 Съгласно Бялата книга за транспорта е необходимо реструктуриране на тарифите и данъците с цел по-добро отчитане на принципите „замърсителят плаща“ и „потребителят плаща“.

6.4 Предвиденият от Комисията подход се основава на система „замърсителят плаща“ и на възможностите, които се предлагат чрез пътните такси като средство за финансиране на изграждането и поддръжката на инфраструктурата. Тази система трябва да насърчи устойчивите видове транспорт чрез интернализация на външните разходи и осигуряване на финансиране.

6.5 В Съюза, обаче, съществува смесица от различни системи без съгласуваност помежду им, включваща: електронни такси, винетки, данъци, свързани със задръстванията, такси на километър, изчислени чрез спътник (ГНСС). Освен това общностните правила за данъчно облагане на автомобилния транспорт за тежкотоварни превозни средства („Евровинетка“) се прилагат само в четири държави членки, докато други държави членки изобщо не налагат пътни такси. При тази ситуация се поражда сериозни въпроси във връзка с развитието на единния пазар и по отношение на гражданите, с отрицателни ефекти за икономическия растеж и увеличаването на социалните неравенства в редица държави членки. В допълнение, неналагането на такси за използване на пътната мрежа може да се отрази (да не говорим за разходите за отрицателното въздействие върху околната среда) на условията на конкуренция по отношение на железопътния транспорт, доколкото такъв е наличен.

⁽²⁾ ОВ С 299, 4.10.2012, стр. 170.

6.6 Въпреки това, в една европейска система за пътни данъци е важно да се предвиди известна гъвкавост, за да може да се вземат под внимание условията в периферните региони и отдалечените селски, планински и островни райони, които са с ниска гъстотата на населението и без реални алтернативи на автомобилния транспорт, така че една интернализация на външните разходи не би се отразила на поведението или на организацията на транспорта и единствено би навредила на тяхната конкурентоспособност. Икономическото и социалното благосъстояние на селските райони зависи както от една икономически ефективна, така и от екологосъобразна транспортна система. Като средство за намаляване на емисиите от транспорта някои правителства въведоха различни форми на данъци върху въглеродните емисии, които не успяха да намалят тези емисии и увеличиха значително разходите на семействата, особено в селските, отдалечените и планинските райони.

6.7 Според комисаря по транспорта в края на 2016 г. Комисията предвижда да предложи европейска система за тежкотоварни автомобили и леки автомобили с единно регулиране за събирането на такси във всички държави — членки на ЕС, основана изключително на броя изминати километри.

6.8 ЕИСК приветства намерението на Комисията да хармонизира на европейско равнище система за налагане на пътни данъци, основаваща се на принципа „замърсителят плаща“, но счита, че компонентът „интернализация“ на ценообразуването определено няма да бъде достатъчен за постигане на устойчива транспортна политика, зачитаща поетите ангажименти в рамките на 21-вата Конференция на страните, в която се изискват допълнителни мерки като повишаване на енергийната ефективност, електрическата мобилност, съвместното ползване на автомобил и интермодалността, разработването на алтернативни източници на енергия и изготвянето на стандарти за качество на околната среда и, пред всичко, популяризирането на обществения транспорт.

6.9 Друга възможна мярка би могла да бъде цената на въглеродните емисии да се основава на икономически и социални критерии. Твърде ниска цена на нефта, какъвто е случаят понастоящем, със сигурност не е сигнал за всички страни, участващи в транспортна дейност, да променят поведението си и да предприемат мерки за намаляване на своето енергопотребление. При все това по-строгите норми и стандарти за горивото, енергийната ефективност, електронното управление на пътното движение и разработването на алтернативни горива могат да доведат до намаляване на емисиите, без да оказват отрицателно въздействие върху конкурентоспособността.

7. Иновации, научни изследвания и разработване на алтернативни горива

7.1 ЕИСК настоятелно изтъква необходимостта от активна промишлена политика и координирана научноизследователска и развойна дейност в подкрепа на прехода към икономика с ниска въглеродна интензивност. Прекъсването на връзката между неизбежното нарастване на транспорта и намаляването на замърсяващите емисии изисква подкрепа за усилията в областта на научноизследователската и развойната дейност.

7.2 В пътната карта за транспорта се посочва, че съществува необходимост от насърчаване на разработването на биогорива, по-специално за въздухоплаването и тежкотоварните транспортни средства, като същевременно се отбелязва, че развитието на биогоривата повдига въпроси, свързани с продоволствената сигурност и околната среда и се подчертава важноста на разработването на по-устойчиви биогорива от второ и трето поколение.

7.3 Що се отнася до биоенергиите, ще са необходими непрекъснати усилия за постигане на по-голямо намаление на емисиите на парникови газове и за предотвратяване на промени в земеползването. Поради това трябва да се насърчава в по-голяма степен използването на остатъчни, странични и отпадни продукти за производството на горива. Все още има известен потенциал за биогоривата в товарния автомобилен транспорт, въздухоплаването и морския транспорт. Биогоривата, обаче, не са решение сами по себе си и не освобождават от необходимостта да се разработват и насърчават решения за заместване на двигателя с вътрешно горене с електрическа мобилност и/или водородни технологии или други алтернативни и устойчиви енергийни източници.

7.4 Преходът към електрическа мобилност трябва да бъде придружен от преход към автомобили за съвместно ползване. Все пак ще трябва да осъзнаем, че дори при пълно преминаване към двигатели, работещи с устойчиви горива, рискът градовете да се задушават в трафика ще продължи да съществува дотогава, докато колективният транспорт и ефикасните дистрибуторски системи не се превърнат в общо правило.

Брюксел, 26 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Достоен труд в световните вериги на доставки“

(становище по собствена инициатива)

(2016/C 303/03)

Докладчик: г-жа Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

На 21 януари 2016 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

„Достоен труд в световните вериги на доставки“.

(становище по собствена инициатива)

Секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 април 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 188 гласа „за“ и 1 глас „против“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Въпросът за достойния труд в световните вериги на доставки (СВД), като например текстилната, шивашката и обувната промишленост, електрониката, полезните изкопаеми и селскостопанската промишленост действително е изключително важен за всички публични и частни участници на национално и международно равнище в управлението на веригите на доставки.

1.2 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) адаптира вътрешните си процедури, за да успее да даде своето становище преди 105-ата сесия на Международната конференция по труда (МКТ) в Женева по въпросите на достойния труд в СВД.

ЕИСК препоръчва:

1.3 Европейската комисия да приеме всеобхватна и амбициозна стратегия, за да насърчава достойните условия на труд в СВД с всички свои вътрешни (достъп до обществени поръчки на ЕС, етикетиране и др.) и външни политики (търговска политика, политика за развитие, политика на съседство и др.);

1.4 да се възприеме общ език, общи определения и да се направи оценка на статистическите данни от различните заинтересовани страни: ОИСР, МОТ, СТО, Европейската комисия, Световната банка и МВФ⁽¹⁾, за да се избегне объркване и погрешно тълкуване, и да се изготви последователна политика от публичните органи, участващи в тази област, с различни компетентности;

1.5 като се вземат предвид Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека, да се разпознават и насърчават най-добрите практики и инициативи в разработения „инструментарий“: насоките на ОИСР за многонационалните предприятия, секторните насоки на ОИСР по надлежната проверка (текстил и облекла, полезни изкопаеми, селско стопанство и финанси), подпомагането на търговията, финансовите схеми за компенсиране на щети, кодексите за поведение, етикетите, стандартите и инструментите за самооценка. Целта е да бъде въведена постепенна, последователна и устойчива политика за отговорно управление на СВД;

⁽¹⁾ ОИСР (Организация за икономическо сътрудничество и развитие), Международна организация на труда (МОТ), Световна търговска организация (СТО), Международен валутен фонд (МВФ).

1.6 да се насърчават практически и подходящи подходи, основани на риска, които да отчитат специфичното естество на световната верига за създаване на стойност и СВД (линейна или модулна, проста или сложна, краткосрочна или дългосрочна организация);

1.7 въз основа на оценка на съществуващите практики да се насърчава многостранният формат, включващ публични и частни заинтересовани страни, социални партньори, НПО, експерти и др., с оглед разработване на най-добрия набор от мерки, вдъхновени от насоките на ОИСР, с цел идентифициране на рискове, предотвратяване и смекчаване на последиците от тях, комуникация и отчитане на изпълнението на плана за действие. Мерките, предвидени в планове за действие, могат да включват както законодателни, така и незаконодателни мерки, най-добри практики, финансови стимули, достъп до обучение и изграждане на капацитет за социален диалог и за профсъюзите;

1.8 да се настоява за анализ, посветен на видовете инструменти за прозрачност, които биха могли да се въведат с цел информиране на крайните потребители относно социалните условия на производство;

1.9 на предстоящата конференция на МОТ да бъдат обсъдени възможностите МОТ да изпълнява активна роля за гарантирането на достоен труд по световните вериги на доставки, като включително бъде разгледан въпросът за разработването и приемането в бъдеще на подходящи инструменти, чрез които с ангажмента на всички участници да се допринесе за ефективното подобряване на условията на труд.

2. Въпросът за достойния труд в световните вериги на доставки: определения, контекст и залози

2.1 Определения

2.1.1 **Световна верига за създаване на стойност (СВСС):** това понятие се появи в средата на 90-те години, за да опише „пълния спектър от дейности, които се изискват, за да премине даден продукт от неговия замисъл, през разработката му, набавянето за него суровини и междинни продукти, до пускането му на пазара, дистрибуцията и подкрепата за крайния потребител“⁽²⁾.

СВСС следва да подкрепят „модернизирането на процеса“ (производителят възприема по-добри технологии за повишаване на ефективността) и „функционалното модернизиране“ (уменията на производителя да разработва проекти, да създава репутация на търговската марка и да се занимава с маркетинг). При все това, редица примери показват, че това не винаги е така.

Въпросът за постигане на устойчиво и отговорно управление на СВСС заема челно място в международния дневен ред (ОИСР, МОТ, Г-7, Г-20, ЕС и ООН), като се има предвид, че нарастващият обем на търговията и инвестициите в световен мащаб се осъществява чрез СВСС и че възлагането на външни изпълнители и трансграничната координация на световното производство от водещи предприятия имат значителни социални въздействия. Някои от тях са положителни, например по-добре платени работни места, по-голяма заетост сред жените, създаване на работни места, даващи възможност за достъп до заетост, развитие на умения и разпространение на знания и технологии. Други дават повод за тревога, като несигурна работа, лоши условия на труд (включително в областта на здравословните и безопасни условия на труд), липса на социални права (включително липса на социално осигуряване) и нарушаване на правата на човека и основните трудови права.

Това води до разработването и прилагането на различни инструменти на национално и международно равнище, като например конвенциите на МОТ, Насоките на ОИСР и Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека (вж. също параграф 2.3.3), и рамки на политики, като например Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие⁽³⁾ и придружаващата Програма за действие от Адис Абеба относно финансирането за развитие⁽⁴⁾ в подкрепа на спазването на трудовите стандарти и насърчаването на достойни условия на труд, както и по-нататъшното развитие на търговията, инвестициите, частния сектор и веригите на доставки.

⁽²⁾ www.globalvaluechains.org/concept-tools.

⁽³⁾ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

⁽⁴⁾ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.

2.1.2 **Световна верига на доставки** (СВД): тя е съставена от взаимосвързани организации, ресурси и процеси, които създават и доставят продукти и услуги до крайните потребители. Като такава тя е част от световната верига за създаване на стойност, предназначена за набавяне на суровини, а не за идейния замисъл или разпространението на стоките или услугите.

На пленарната сесия на Международната конференция по труда (върховния орган на МОТ за вземане на решения) през юни 2016 г. ще се проведе общо разискване относно достойния труд в СВД. Целта му е да помогне на участниците в МОТ (т.е. правителства, работодатели и работници) да добият по-добра представа как тяхната ангажираност в СВД може да помогне на националните и местните икономики да се развият по устойчив и приобщаващ начин, допринасяйки за създаване и растеж на предприятията, както и за насърчаване на качествени работни места и спазване на трудовите стандарти. Целта на настоящото становище е да послужи като принос на ЕИСК към този дебат.

2.1.3 **Достоен труд**: концепция, формулирана от участниците в МОТ и приета от Международната конференция по труда в Декларацията относно социалната справедливост за справедлива глобализация⁽⁵⁾; тази концепция обхваща национални и местни програми, въведени с цел постигане на четири стратегически цели:

- насърчаване на създаването на работни места, развитието на умения и устойчив поминък,
- гарантиране на правата на работното място и по-специално за работници в неравностойно положение и бедни работници,
- разширяване на социалната закрила за мъжете и жените, за да се осигури подходящо обезщетение в случай на загуба или намаляване на доходите и достъп до подходящи здравни услуги,
- насърчаване на социалния диалог чрез участието на силни и независими организации на работниците и работодателите.

В качеството си на орган, задаващ световните стандарти, МОТ прие редица конвенции, които са от значение за световните вериги на доставки. Те включват основните (базови) трудови стандарти (т.е. утвърждаването на свободата на сдружаване и правото на колективно договаряне, насърчаване на недопускането на дискриминация на работното място и забраната на принудителния и детския труд), както и конвенциите в областта на здравословните и безопасни условия на труд, трудовите инспекции и други. Страните, които ги ратифицират, са длъжни да приведат своето законодателство и практики в съответствие с конвенциите. Освен това, въз основа на Декларацията на МОТ от 1998 г. за основните принципи и права в областта на труда⁽⁶⁾, всички държави — членки на МОТ, са задължени да спазват и да въведат в законодателството и в практиката основните трудови стандарти, дори да не са ратифицирали съответните конвенции.

2.2 Структура и съдържание на СВСС и СВД в международната търговия

2.2.1 Тежестта на СВСС в световната търговия нарасна бързо и според данни на СТО, ОИСР, МОТ и УНКТАД от 2013 г.⁽⁷⁾ СВСС представляват между 60 % и 80 % от международната търговия и осигуряват над 20 % от работните места в световен мащаб⁽⁸⁾. Секторите, обхванати от такива взаимосвързани организационни компоненти като проектирането, производството, разпространението и потреблението, ориентирани към многонационалните предприятия, включват селско стопанство, промишленост (напр. автомобилостроене, аеронавтика, текстил и облекла, играчки, електроника) и услуги (напр. телефонни центрове, информационни технологии).

⁽⁵⁾ http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099766/lang-en/index.htm.

⁽⁶⁾ <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>.

⁽⁷⁾ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf.

⁽⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_368626.pdf.

2.2.2 Формите и структурите на тези СВСС също се различават: някои от тях са доста къси (малък брой дейности), докато други са по-дълги и включват икономически, социални и финансови връзки между дружества, установени в многобройни и далечни страни (от САЩ до ЕС и Азия). Според Gary Gereffi ⁽⁹⁾ има три преобладаващи вида СВСС: обусловена от закупчика и в повечето случаи от разходите система (такъв е случаят със СВСС на облеклата и обувките) и обусловена от производителя система с някои технологични компетенции на доставчиците в развиващите се страни, включително разработването и иновациите (електроника).

2.2.3 СВД като компонент на СВСС се основава на връзката между закупчици и доставчици и потенциални подизпълнители. Тази „верига“ може да бъде оформена по различни начини: вертикално интегрирана, каптивна верига, верига с модулно управление (основните доставчици могат да оперират независимо от водещото дружество) или пазарни вериги за стоките пазари.

2.3 Управление на СВД в стратегията за корпоративна социална отговорност (КСО): основни участници и инструментариум

2.3.1 Определението на ЕС за КСО признава „отговорността на предприятията за тяхното въздействие върху обществото“ ⁽¹⁰⁾.

2.3.2 Въз основа на редица проблеми, настъпили през последните двадесет години, особено в сектори като електрониката, спортните стоки и облеклото, следните въпроси бяха открити, по-специално от ОИСР, като изключително важни за устойчивото управление от страна на многонационално предприятие, в качеството му на водещо дружество, на неговите СВСС и СВД:

- 1) идентифициране на рискове от сериозни нарушения на правата на човека и трудовите права, екологични щети и корупция;
- 2) предотвратяване на възникването на такива рискове посредством подхода за надлежна проверка и прилагане на устойчиво управление чрез оценка на рисковия профил на страната и индивидуалната оценка на риска на доставчика ⁽¹¹⁾;
- 3) смекчаване на рисковете чрез последователни, силни и трайни политики за КСО по отношение на веригата на доставки: избор на доставчик, изисквания и договор със съществуващите доставчици, социални одити и повишаване на критериите за оценка на постигнатия напредък;
- 4) докладване и комуникация с различни заинтересовани страни в дружеството, като профсъюзи, и извън дружеството, например НПО или органите на публичната администрация, отговарящи за здравословните и безопасни условия на труд или прилагането на конвенциите на МОТ за подобряване на устойчивото управление на СВД.

2.3.3 Голям кръг заинтересовани страни: множество публични и частни, национални, европейски и международни организации и органи понастоящем работят по тези въпроси, особено след драматичните събития в „Рана Плаза“ (Бангладеш) през 2013 г., при които загинаха над 1 100 работници:

⁽⁹⁾ The organisation of Buyer-Driven Global Commodity Chain: How US Retailers Shape Overseas Production Networks, Commodity Chains and Global Capitalism („Организация на обусловената от закупчика световна верига за стоки: как търговците на дребно в САЩ влияят на мрежите за производство в чужбина“, „Стокони мрежи и световен капитализъм“), Wesport, 1994 г.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index_en.htm.

⁽¹¹⁾ Вж. например инструмента за самооценка, разработен от Euratex и IndustriAll с подкрепата на Европейската комисия за текстилните и шивашките предприятия в ЕС.

- 1) на национално ниво, в допълнение към законодателните мерки в областите, обхванати от достойния труд и правата на човека (напр. Закона за съвременното робство в Обединеното кралство от 2015 г. с разпоредби относно прозрачността в рамките на веригите на доставки)⁽¹²⁾, правителството и парламента, с подкрепата на социалните партньори, заинтересовани страни като НПО и с помощта на националното звено за контакт на ОИСР разработват и прилагат различни инициативи (напр. национални планове за действие в областта на стопанската дейност и правата на човека или относно КСО и други, като неотдашните инициативи, напр. във Франция или Германия относно надлежната проверка);
- 2) на равнището на ЕС бяха предприети действия в различни вътрешни и външни политики, както в контекста на по-широките партньорства с трети страни, така и чрез специфични секторни инициативи. Например главите относно търговията и устойчивото развитие в неотдавна договорените и влезлите в сила споразумения на ЕС за търговия и инвестиции включват задължителен ангажимент на страните да спазват основните трудови стандарти (включително чрез пристъпване към ратифициране на основните конвенции на МОТ и стремеж към по-високи равнища на защита на труда на национално равнище), ефективно да прилагат ратифицираните конвенции на МОТ, да насърчават достойните условия на труд, схемите за справедлива търговия и практиките, свързани с КСО. Те предвиждат и създаването на механизъм за мониторинг от страна на гражданското общество (в допълнение към междуправителствения орган), включващ социалните партньори, който да следи за прилагането на тези разпоредби и да съветва страните по различни въпроси, включително свързани с търговията и труда. Тарифните преференции за развиващите се страни, предоставени по схемата ОСП+, премахват изцяло тарифите по над 66 % от тарифните позиции за уязвимите държави, които поемат обвързващ ангажимент да ратифицират и да приложат ефективно 27 базови международни конвенции, включително осемте основни конвенции на МОТ⁽¹³⁾. ЕС е разработил и изпълнява стратегия относно КСО, преразглеждането на Директива 2013/34/ЕС относно извънфинансовата отчетност (екологични и социални въпроси, права на човека, борбата с корупцията, многообразието в управителните съвети и т.н.); Пакта за устойчивост на Бангладеш (международна инициатива под егидата на ЕС, насочена към по-стриктно спазване на трудовите права, здравословните и безопасни условия на труд и стандартите за безопасност на сградите в сектора на конфекцията в страната)⁽¹⁴⁾; нова стратегия за търговия и инвестиции на ЕС, включваща отговорно управление на СВД⁽¹⁵⁾, а настоящото (нидерландско) председателство на ЕС поставя акцент върху отговорното управление на СВД;
- 3) на международно равнище се провеждат дискусии и се извършват дейности в ОИСР (напр. изготвяне на Насоките по надлежната проверка за отговорни вериги за доставки в текстилния и обувния сектор⁽¹⁶⁾, Насоките за многонационалните предприятия⁽¹⁷⁾, публикуването на Насоки за отговорни вериги за доставки на селскостопански продукти⁽¹⁸⁾), ООН (напр. Глобалния договор и Ръководните принципи за бизнеса и правата на човека⁽¹⁹⁾) и МОТ (преглед на Тристранната декларация относно многонационалните предприятия и социалната политика и подготовка на дебата на Международната конференция на труда през юни 2016 г., посветен на достойния труд в СВД).

Бяха въведени различни частни инициативи на постоянна или временна основа, например за подобряване на здравето и безопасността във фабриките за облекла в Бангладеш след инцидента в „Рана Плаза“ (Споразумение за противопожарна безопасност и безопасност на сградите в Бангладеш)⁽²⁰⁾.

2.3.4 Всички тези публични и частни участници са ангажирани в разработването и прилагането на различни средства и инструменти, насочени към подобряване на условията на труд и правата на работното място:

- регламенти, закони, конвенции;
- кодекси за поведение;
- социален диалог, включително в трансграничен контекст⁽²¹⁾;

⁽¹²⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>.

⁽¹³⁾ През 2011 г. ЕИСК прие становище относно схемата: ОВ С 43, 15.2.2012 г., стр. 82.

⁽¹⁴⁾ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/events/index.cfm?id=1433> и <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1447>.

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

⁽¹⁶⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/responsible-supply-chains-textile-garment-sector.htm>.

⁽¹⁷⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/text/>.

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/daff/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>.

⁽¹⁹⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁽²⁰⁾ <http://bangladeshaccord.org/>.

⁽²¹⁾ Той може да бъде под формата на транснационални споразумения между предприятия, наречени още международни рамкови споразумения. За подробности, вж. Информационен доклад REX/443, стр. 8: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>.

- сертификати за КСО и социална отчетност;
- схеми за финансиране за обезщетяване на жертви;
- други инициативи с участието на множество заинтересовани страни;
- помощ и програми за развитие, включително изграждане на капацитет (здравословни и безопасни условия на труд, социален диалог, изпълнение на конвенциите на МОТ и др.).

3. Оценка на някои най-добри практики в два различни икономически сектора

3.1 СВД в шивашката и обувната промишленост

3.1.1 СВД в шивашката и обувната промишленост обхваща различни участници и производствени процеси. Целът на Азиатско-тихоокеанския регион в световния износ на облекла, текстилни изделия и обувки възлиза на 601 милиарда щатски долара, което се равнява на 60 % от общата световна търговия, като лъвският дял се пада на Китай. Страни като Бангладеш и Камбоджа увеличават специализацията си в производството и износа на облекла и обувки, като имат съответно 89,2 % и 77,4 % от общия износ на стоки през 2014 г. ⁽²²⁾. Това се дължи най-вече на рязкото увеличение на заплатите в шивашката и текстилната промишленост в Китай, което е накарало международните закупчици да търсят нови доставчици в Азия.

Според МОТ ⁽²³⁾ през 2014 г. средните доходи в повечето държави са били по-малко от 200 щ.д. на месец. Минимални месечни работни заплати за неквалифицирани работници от сектора за производство на облекло се прилагат в Китай (до 297 щ.д.), Филипините, Малайзия, Индонезия (247 щ.д.), Тайланд, Виетнам (145 щ.д.), Индия (136 щ.д.), Камбоджа (128 щ.д.), Пакистан (119 щ.д.), Бангладеш (71 щ.д.) и Шри Ланка (66 щ.д.).

Основните рискове са липсата на заплата, гарантираща жизнен минимум, принудителният или детският труд, лошите трудови правоотношения поради слабата защита на свободата на сдружаване и ограниченото колективно договаряне, липсата на здравословни и безопасни условия на труд, недостатъчната трудова инспекция, недостатъчно развитите системи при трудови злоупотреки, замърсяването на водите, излагането на въздействието на химични вещества, както и експлоатацията на жените като работна сила.

3.1.2 На 24 април 2013 г. срутването на сградата „Рана Плаза“ в Бангладеш, в която се помещаваха фабрики за облекло, причини смъртта на 1 136 души, предимно жени. Машабът на злоупотуката, предизвикана от много лошото състояние на сградата и липсата на аварийни изходи, доведе до изключителна мобилизация на правителства (ЕС и държавите членки, САЩ, Канада, Норвегия), международни организации (МОТ, ОИСР и Световната банка), международни и местни участници с амбициозен набор от действия, насочени към насърчаване на национални мерки в краткосрочен план (обезщетение за семействата на жертвите, инспекции на фабрики за облекло и коригиращи действия, нови методи за одит, преразглеждане на трудовото законодателство), националните средносрочни мерки (напр. създаване на независими профсъюзи и засилване на инспекциите на труда) и систематични мерки с цел насърчаване на отговорното управление на световните вериги на доставки.

⁽²²⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_419798.pdf.

⁽²³⁾ Пак там.

Прилер: Оценка на постигнатия напредък в сектора на конфекцията в Бангладеш след срутването на фабриката „Рана Плаза“ (януари 2016 г.)

- Споразумение за противопожарна безопасност и безопасност на сградите в Бангладеш: подписано от 220 закупици на облекла.
- Съюз за безопасност на работниците в Бангладеш: създаден през май 2013 г. от 26 предитно северноамерикански търговски марки.
- До януари 2016 г. в сектора на конфекцията в Бангладеш са създадени 341 нови профсъюза (132 през 2014 г.).
- До януари 2016 г. са извършени проверки в 3 734 фабрики за предназначена за износ конфекция по отношение на структурната стабилност на сградите и противопожарната и електрическата безопасност.
- Наети са 235 нови инспектори ⁽²⁴⁾.
- Програмата за по-добра работа за Бангладеш: 38 фабрики, произвеждащи облекла за 17 търговски марки и търговци на дребно.
- Обезщетение на жертвите: 24,1 милиона щ.д. за внесени 3 490 иска.

3.1.3 ОИСР подготвя Насоки по надлежната проверка за отговорни вериги за доставки в текстилния и обувния сектор.

3.1.4 МОТ, в сътрудничество с международни донори, правителства, работници и работодатели, изпълнява проекти в сектора за производство на облекла (напр. в Азия), имащи за цел увеличаване на достъпа до информация относно възнагражденията, условията на труд и трудовите правоотношения за подобряване качеството на социалния диалог относно трудовите стандарти, укрепване на капацитета на социалните партньори и механизмите за колективно трудово договаряне, както и гарантиране на трудовите стандарти на равнището на фабриката ⁽²⁵⁾.

3.1.5 Европейската комисия работи по водеща инициатива за устойчива верига на доставки на облекла, включваща съвместно планиране, координирано финансиране, съвместно осъществяване на програми, повишаване на осведомеността сред потребителите и др.

3.1.6 Социалните партньори в ЕС от текстилния сектор и сектора на облеклата са разработили съвместна инициатива, подкрепена от Европейската комисия, с инструмент за оценка на риска за КСО от значение за СВД. Те са в процес на окончателното му завършване и го подготвят за разпространение сред МСП и други заинтересовани страни.

3.1.7 Нидерландското председателство на ЕС желае да проучи начините за засилване на синергиите между политиката на ЕС за развитие и търговската политика, за да се допринесе за устойчивото развитие на СВСС.

3.1.8 Германският федерален министър на икономиката, сътрудничеството и развитието г-н Gerd Müller създаде специален „Алианс за устойчив текстил“ с участието на основните партньори. На последната среща на Г-7 той направи много конкретно обобщение на положението: „Ще струва едно евро да се поеме отговорност, само по едно евро на рокля, яке или панталон, за да се гарантира, че усилената работа в Бангладеш, Камбоджа или в Африка е рентабилна и децата и шивачките получават възможности в живота“ ⁽²⁶⁾.

3.1.9 С нарастването на броя на частните инициативи беше натрупан опит и това ще спомогне за обмена на най-добри практики. Сред тях са ICS (Инициатива социална клауза) с 22 големи вериги за търговия на дребно като Monoprix, Carrefour или Casino, с оборот от над 243 милиарда евро, които имат подобна методология за социалния си одит; и BSCI (Европейската инициатива за социално ангажиран бизнес), създадена през 2003 г. от FTA (сдружение за международна търговия), разположено в Брюксел, с над 1 700 търговци на дребно и вносителите от 36 страни в бизнес отношения с 30 000 завода.

⁽²⁴⁾ „Напредък в изпълнението, резултати от заседанието за преразглеждане на Пакта за устойчивост на Бангладеш“, 11 януари 2016 г.

⁽²⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-islamabad/documents/publication/wcms_363149.pdf.

⁽²⁶⁾ http://www.bmz.de/g7/en/Entwicklungspolitische_Schwerpunkte/Menschenwuerdige_Arbeit/index.html.

3.2 СВСС и СВД в електрониката

3.2.1 Според проучване на СВСС, изготвено от Sturgeon and Kawakami⁽²⁷⁾, „междинните ресурси на сектора за облеклата изглеждат много по-маловажни по отношение на стойността на междинните стоки, отколкото ресурсите, вложени в електрониката и производството на леки автомобили“.

3.2.2 СВСС в електрониката е една от най-важните вериги в сектора на стоките с над 17 % общо произведени междинни стоки през 2006 г. спрямо 2,7 % в сферата на химикалите и пластмасите и 1,9 % в тази за части за въздухоплавателни средства. Двете водещи страни в износа на междинни продукти в електрониката са Китай/Хонконг и Съединените щати.

3.2.3 Трите основни участници, които осигуряват „модулността на веригата за създаване на стойност“, са следните:

- водещите дружества (главно в индустриализираните страни);
- подизпълнителите, отговорни за покупка на части, монтаж на платки, окончателен монтаж и тестване, най-вече в Китай, Тайван и Виетнам;
- лидерите на платформата, определени като „дружества, които са успели да приложат своите технологии (под формата на софтуер, хардуер или комбинация) в продуктите на други предприятия“.

Модулният характер на тази специфична верига за създаване на стойност се състои в кодификацията и стандартизацията на ключовите бизнес процеси като проектиране с помощта на компютър, планиране на производството и контрол на стокowo-материалните запаси и логистиката.

3.2.4 Битовата електроника има кратък жизнен цикъл на продуктите, който варира от три до 18 месеца, с бързо излизане от употреба. В резултат на това доставчиците на тези продукти са изправени пред поръчки за все по-бързо достигане до пазара. Например когато Apple представи iPhone през 2007 г., времето за достигане до пазара беше шест месеца; през 2012 г. то се сви до по-малко от две седмици⁽²⁸⁾. Това е предизвикателство за производителите и работниците и е необходимо да се разработят и приложат решения за справяне с този проблем.

Докато в някои дружества беше постигнато споразумение за извънреден труд или работа на смени през върховия сезон и компенсирани за това през останалата част от годината, в други беше наблюдавано значително увеличение на броя на временните договори и наемането на работници или имигранти чрез агенция (например в Мексико през 2009 г. 60 % от работещите в сектора на електрониката са били наети чрез агенции за временна заетост, достигайки 90 % през върховия сезон)⁽²⁹⁾. Това често означава намаляване на правата на работниците, напр. по-ниски заплати, липса на социално осигуряване или забрана за членство в профсъюзи. Решенията биха могли да включват, в допълнение към националното законодателство, споразумения на ниво предприятие, както и по-добра координация и обмен на информация между закупчици и доставчици, като по този начин се даде възможност за по-добро планиране на производството и използване на постоянни вместо временни работници.

⁽²⁷⁾ Was the crisis a Window of Opportunity for Developing Countries? (Беше ли кризата възможност за развиващите се страни?), Timothy J. Sturgeon, Momoko Kawakami, Документ за изследване на политиката, изготвен от Световната банка.

⁽²⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_345445.pdf.

⁽²⁹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_317267.pdf.

3.2.5 Въпросите за спазването на правата на човека и трудовите права свързват електронната промишленост и с темата за добива на полезни изкопаеми в засегнати от конфликти и високорискови зони, като например региона на Големите езера в Африка⁽³⁰⁾. След приемането на законодателството на САЩ (закона Dodd-Frank) през 2014 г. Европейската комисия представи предложение за регламент за създаване на механизъм за самостоятелно сертифициране за вносителите на калай, тантал, волфрам и злато на пазара на ЕС, за да се гарантира, че постъпленията от добива и търговията с тези полезни изкопаеми не подклаждат местни въоръжени конфликти. Вместо това надлежната проверка, съпътствана от други мерки, следва да допринася за прозрачността по веригата на доставки и да окаже положително влияние върху създаването на работни места и условията на труд в мините, като здравословни и безопасни условия на труд, равнища на доходите или излизане от сивата икономика. Това ще даде възможност и за продължаване на добива в Африка, вместо да се търсят други региони в света, незасегнати от конфликт⁽³¹⁾.

3.2.6 ОИСР изготви Насоки по надлежната проверка за отговорни вериги за доставки на полезни изкопаеми от засегнати от конфликти и високорискови зони⁽³²⁾.

3.3 СВСС и СВД в други сектори

3.3.1 ЕИСК би желал също да подчертае, че СВСС и СВД в други сектори, като сектора на услугите и селскостопанската промишленост, може да се сблъска с проблеми по отношение на условията на труд, по-специално здравословните и безопасни условия на труд.

3.3.2 Подкрепата на МОТ за достойния труд в икономиката в селските райони⁽³³⁾ е съсредоточена върху 3 приоритетни области за действие: достоен труд за лицата в неравностойно положение и маргинализираното и уязвимо население на селските райони, достоен труд за работниците във веригите на доставки в селските райони, достоен труд за работниците в плантацията в селските райони.

4. Приносът на ЕИСК относно начините за осигуряване на достоен труд в СВД

С оглед на 105-ата сесия на Международната конференция на труда през юни 2016 г. (Женева), ЕИСК би желал да направи публично достояние своя принос с различни препоръки за най-ефикасните начини и средства, за да се гарантира подобряване на условията на труд на работниците в дружествата доставчици или подизпълнители, занимаващи се с производствени мощности в СВД.

4.1 Да се изясни ролята на всяка заинтересована страна

Ролите и задълженията на всяка заинтересована страна следва да се изяснят, за да се избегне объркване:

- Правителствата отговарят за изготвяне, изпълнение и привеждане в изпълнение на националното трудово и социално законодателство, ратифициране и ефективно прилагане на конвенциите на МОТ, а в случая със страните — членки на ЕС, и за транспонирането и изпълнението на директивите на ЕС; тяхно задължение е също да осигуряват всички административни и финансови ресурси, включително за трудова инспекция, за да гарантират спазване на нормативната уредба.
- Международните организации задават стандарти и разработват световни инициативи с цел насърчване на международните трудови стандарти и отговорното бизнес поведение. В този контекст документи като например Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека (рамката „Утвърждаване, спазване и правни средства за защита“) предоставят насоки по отношение на ролите и отговорностите на основните участници.

⁽³⁰⁾ През октомври 2013 г. ЕИСК прие становище относно гарантирането на жизненоважния за ЕС внос, включително на полезни изкопаеми и суровини: ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 47.

⁽³¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-157_en.htm.

⁽³²⁾ <http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>.

⁽³³⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_311653.pdf.

- Социалните партньори се насърчават да участват и да подкрепят социалния диалог по отношение на трудовите стандарти и условията на труд, включително в секторен и трансграничен контекст, а правителствата следва да гарантират, че свободата на сдружаване и колективно договаряне е ефективно защитавана и поощрявана.
- Многонационалните предприятия следва да спазват законите, приложими в страните, в които оперират; те биват насърчавани да се ангажират да спазват подходите на КСО и надлежната проверка.
- НПО допълват усилията на други участници и играят ключова роля за повишаване на осведомеността относно трудовите права, както и за разкриването на злоупотреби.

Предвид сложността и очевидните огромни рискове, свързани с тези ключови участници, ЕИСК отправя призив в полза на структурирани, прозрачни и приобщаващи платформи на заинтересованите страни за търсене на решения на такива сложни въпроси.

4.2 Да се отговори на статистическото предизвикателство на измерването на търговските и инвестиционните потоци

ЕИСК има амбицията да направи оценка на действителното състояние на СВСС и СВД по отношение на стойността, растежа и създаването на работни места, както и на настъпилите неотдавна качествени промени в тези вериги. Това означава да се работи например с Евростат и ГД „Търговия“ по наличните данни, събрани от СТО и ОИСР. Това по-добро разбиране на новата организация на международната търговия със сигурност ще доведе до нови предложения относно използването на традиционните инструменти на споразуменията за търговия и развитие като премахване на тарифи, регулаторно сближаване, по-добър достъп до обществени поръчки, общи правила за производ, изграждане на капацитет и подпомагане на търговията.

4.3 Да се настоява за действително интегриран подход на ЕС, например по отношение на търговията, развитието и политиката за съседство

ЕИСК подкрепя желанието на Европейската комисия, заявено в неотдавнашното съобщение за търговската и инвестиционната политика на ЕС, да се използват всички външни политики на ЕС, за да се насърчава устойчивото развитие в трети страни, по-специално в развиващите се страни като Бангладеш, Виетнам, Мианмар⁽³⁴⁾, Камбоджа или Лаос, както и в страни от други континенти, посредством различни инструменти. Това означава включване на глави относно търговията и устойчивото развитие в договаряните и бъдещи споразумения за свободна търговия, по-добра връзка между търговската политика и помощта/изграждането на капацитет, насърчаване на отговорното бизнес поведение в инвестиционната политика и развитието на частния сектор, специализирани проекти, целящи по-добро спазване на трудовите стандарти, подкрепа за обучение на националните социални партньори, информационни семинари и т.н.

4.4 Да се предложат реалистични ангажименти

ЕИСК има богат опит в областта на устойчивостта, с участие в изпълнението и мониторинга на специални глави в споразумението за свободна търговия, участие в множество комисии на гражданското общество, и това му дава възможност да предложи справедлив баланс между необходимите правни изисквания в областта на правата на човека и трудовите права, прозрачността, борбата с корупцията и необходимата гъвкавост на многонационалните предприятия да организират и развият своите СВД по ефективен начин, съобразен с различните местни условия.

4.5 Да се насърчават ефективни превантивни мерки

В световен мащаб МСП са все по-ангажирани в СВД и продължават да имат значителен неизползван потенциал в това отношение. Ето защо ЕИСК би желал да даде по-голяма публичност на някои конкретни инструменти, които съществуват на пазара, вече изпробвани и изпитани от дружества, което ще помогне на МСП да участват в устойчивото управление на техните СВД, включително картографиране на доставчиците, инструменти за самооценка, стандарти и предложения за договорни клаузи.

⁽³⁴⁾ Например инициативата за трудови права в Мианмар (МОТ, САЩ, Япония, Дания, ЕС).

4.6 Да се съдейства за създаване на ново поколение одити

Социалните одити се появиха през 1990-те години и бяха критикувани както заради техническите им аспекти (напр. квалификацията на одиторите, начините за извършване на одити, естеството на въпросите), така и заради аспекти по същество (условно измерване за един доставчик, липса на системен и постепенен напредък, трети страни, отговарящи за подобряване на социалните условия и др.). ЕИСК би искал да подкрепи появата на ново поколение одити, които ще обхващат не само социални, но и екологични и управленски въпроси с по-амбициозни цели. Крайната цел ще бъде да се заменят стандартизираните въпросници с диагнози въз основа на множество критерии, специфични за отделните дружества в конкретна световна верига на доставки и да се въведе надеждна процедура за последващи действия с подкрепата на социалните партньори.

4.7 Да се създадат ефективни инструменти за прозрачност за потребителя

На срещата на върха на Г-7 през декември 2015 г. бяха приветствани, например, практически инструменти, като приложения за мобилни устройства, които могат да помогнат на потребителите да сравняват и разбират социалните и екологичните етикети на продуктите.

ЕИСК подкрепя настоящите усилия на ЕС за измерване и показване на въглеродния отпечатък на някои категории потребителски стоки и е готов да насърчава най-добрите национални практики в областта на екологичното етикетиране, като например проведения във Франция експеримент между 2010 и 2013 г. за екологично етикетиране по множество критерии.

4.8 Да се подкрепят програми за изграждане на капацитет и други инициативи, насочени към насърчаване на социалния диалог и подходи с участието на множество заинтересовани страни

Световните икономически резултати на дружествата и спазването на принципите на достойния труд са тясно свързани с наличието на независими профсъюзи и организации на работодателите, качеството на социалния диалог и благосъстоянието на работната сила.

ЕИСК подкрепя „Програмата за по-добра работа“ на МОТ, чиято цел е да се подпомогнат местните социални партньори да играят ефективна роля и да бъдат в състояние да провеждат колективно трудово договаряне.

Секторни инициативи, като например Споразумението за противопожарна безопасност и безопасност на сградите в Бангладеш в сектора на конфекцията, могат да мобилизират закупчиците, производителите и профсъюзите да разработят и прилагат цялостен и ефективен подход, обхващащ целия сектор.

ЕИСК подкрепя и междуотрасловия социален диалог, включително споразуменията за търговия и сътрудничество/международните рамкови споразумения. Съществуващите споразумения от този вид се доказваха като важен инструмент за насърчаване на правата на работниците в световните вериги на доставки. При по-нататъшното развитие или по-широкото прилагане обаче следва да се вземе предвид необходимостта от запазване на гъвкавостта както по отношение на съдържанието, така и на механизмите за последващи действия на тези споразумения. Въз основа на извлечените поуки по отношение на изпълнението, партньорите следва също да се стремят към тяхното непрекъснато усъвършенстване.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Иновациите като двигател на нови модели на икономическа дейност“

(проучвателно становище)

(2016/С 303/04)

Докладчик: г-жа Ariane RODERT

Съдокладчик: г-н Oliver RÖPKE

На 16 декември 2015 г. г-н BOEREBOOM, генерален директор в нидерландското министерство на социалните грижи и заетостта, поиска от името на бъдещото нидерландско председателство Европейският икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Иновациите като двигател на нови модели на икономическа дейност“.

(проучвателно становище)

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 131 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европа е изправена пред сложни предизвикателства, които изискват обновяване на социалните и икономическите модели. За осигуряване на напредък, растеж и благосъстояние в Европа е необходимо преминаване към икономика, основана на иновации.

1.2 В този контекст възникват иновативни концепции и модели на икономическа дейност, които показват преминаване от традиционните иновации към иновации, които отчитат техническите, екологичните и социалните перспективи с акцент върху живота и благополучието на хората.

1.3 Поради това ЕИСК призовава Европейската комисия да разработи политическа рамка за подпомагане на тези нововъзникващи модели на икономическа дейност. Това може да се постигне чрез признаване, свързване и насърчаване на основни концепции за тези модели на предприятия, основаващи се на теории като споделени ценности, колективно въздействие, измерване на въздействието, партньорство, изградено на базата на модела на спирала и социални иновации.

1.4 Рамката включва благоприятна среда, която премахва пречките и разширява традиционните понятия за предприятие. Въпросите, които следва да бъдат проучени, са обществените поръчки, нормативната уредба в подкрепа на иновациите, адаптираните финансови инструменти, по-добре насочена помощ от структурните фондове, потенциални данъчни стимули, обучение, подпомагане и актуализиране на уменията, което взема предвид по-специално цифровизацията и роботизацията.

1.5 От ключово значение е държавите членки и европейските институции напълно да признаят и да насърчават „по-справедливи“ модели на икономическа дейност, които са съсредоточени върху осигуряване на иновации за социално развитие чрез интегриране на измерването на социалното въздействие успоредно с отчитането на икономическия напредък.

1.6 ЕИСК приканва Комисията при разработването на европейския стълб на социалните права да включи напълно принципите на пакета за социални инвестиции и връзката му със социалните иновации, тъй като много от тези нови модели на икономическа дейност са конкретен израз на тези принципи.

1.7 Държавите членки и Комисията трябва да гарантират, че социалните иновации са включени изцяло в програмите за иновации. Финансовата подкрепа от ЕС за социалните иновации, например „Хоризонт 2020“, трябва да бъде използвана пълноценно и следва да бъде оценявана въз основа на техническото усвояване (от всяка заинтересована страна) и политическото въздействие.

1.8 Държавите членки и институциите на ЕС трябва да включат изцяло принципите за иновации в политиката в областта на предприятията с цел да осигурят благоприятна култура, която стимулира, приема, възнаграждава и разпространява иновациите. Тази култура включва елементи като експериментиране, нови партньорски конфигурации и разширен поглед към създаването на стойност в обществото.

1.9 ЕС трябва да отдели по-голямо внимание на подкрепата и защитата на МСП, по-специално предприятията от социалната икономика, микропредприятията и семейните предприятия, както и всички видове стартиращи предприятия в инициативи на политиката в областта на иновациите с цел подобряване на условията за постигане на устойчивост и възпроизвеждане/по-широко прилагане.

1.10 Новите иновативни модели на икономическа дейност трябва да се вземат изцяло под внимание при инициативи, насочени към четвъртата индустриална революция и свързани с нея политики, като например кръговата икономика, икономиката на споделянето и функционалната икономика. Това може да се постигне чрез насърчаване на адаптирането на всички съществуващи предприятия и модели, подкрепа за възникването на нови и нетрадиционни форми на предприятия, формирането на нови отношения и адаптирани модели на сътрудничество.

1.11 ЕИСК призовава Комисията да включи изцяло тези нови модели на икономическа дейност в предстоящото преразглеждане на стратегията за единния пазар през 2017 г., както и да предложи нови мерки в тази насока.

1.12 Както при всички икономически дейности, от съществено значение е пълното зачитане на принципите на достойни условия на труд, социалните права на работниците и служителите и ролята на социалните партньори в контекста на новите модели на икономическа дейност.

2. Въведение

2.1 В Европа бързо възниква нов социален ландшафт и това изисква нови социални и икономически модели, които да преобразуват Европа в модерна и конкурентна в световен план икономика.

2.2 Необходима е нова нагласа по отношение на иновациите с цел осигуряване на растеж за напредък, социално сближаване и благосъстояние. Тази нагласа е възприета в световен мащаб в сферата на иновациите и научните изследвания, както и в много предприятия, които вече се стремят да постигнат не само икономически, но и социален и екологичен растеж и въздействие. Освен това потребителските очаквания и търсене сочат подкрепа за този вид подход. Това личи ясно от появата на инициативи като икономиката на съвместното потребление, кръговата икономика и икономиката на споделянето. Общото между тези инициативи е това, че се основават на нов набор от ценности и се стремят към интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж за напредък, който съчетава технически, екологични и социални иновации.

2.3 Целта на настоящото становище е да се разгледат някои нови концепции, които са основни за иновациите като двигатели на нови модели на икономическа дейност. То ще използва като нагледен пример по-специално предприятията от социалната икономика. Становището се основава на постигнатото от ЕИСК в тази област и по-специално на проекта на ЕИСК относно социалните предприятия⁽¹⁾. Настоящото становище не разглежда понятия като кръговата икономика, икономиката на съвместното потребление, функционалната икономика или икономиката на споделянето, иновациите или политиките за МСП, които са разгледани в други свързани становища на ЕИСК.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

3. Поява на нови концепции

3.1 *Насърчаване на социалните и обществените иновации като модел на предприятие*

3.1.1 Европа е изправена пред комплексни обществени предизвикателства, които не могат да бъдат преодолені чрез съществуващите системи. Това е знак за принципа промяна, която изисква нова нагласа и иновативни решения. Тези иновации често са наричани социални или обществени иновации. „Социалните иновации са социални както по отношение на целите, така и на средствата за постигането им. Към това може да се добави следното: по-конкретно, социалните иновации се определят като нови идеи (продукти, услуги и модели), които едновременно удовлетворяват социални нужди (по-ефективно отколкото останалите алтернативи) и изграждат нови социални отношения и сътрудничество. С други думи, иновациите са не само добри за обществото, но и повишават способностите му за действие“⁽²⁾. Социалните иновации се появяват във всички сектори и не са нещо ново, но общото между тях е, че в крайна сметка водят до системна промяна.

3.1.2 Понастоящем в академичната сфера иновациите включват не само техническото развитие. Научните изследователи са обединени около мнението, че иновациите и научните изследвания трябва да отчитат техническите, екологичните и социалните перспективи. Съществува взаимозависимост между социалните, цифровите и техническите иновации. Ролята на цифровите технологии в този контекст е да бъдат инструмент за насърчаване на обмена и даване на възможност на хората да предприемат действия, докато социалните иновации са основната цел.

3.1.3 Социалните иновации се проявяват по начин, различен от този на техническите иновации. Те са породени от необходимост, като често целта им е да се реагира на дадено предизвикателство в обществото или са насочени към конкретна група потребители, като в същото време отчитат социалните, екологичните и икономическите перспективи. Най-успешните социални иновации включват холистично мислене, което в крайна сметка води до системна промяна, вместо да разглеждат един-единствен въпрос или тема.

3.1.4 Основата на социалните иновации е етична, идеологическа или свързана с общия интерес гледна точка. Това е видно от ролята, която гражданското общество има днес и която е имало в исторически план за оформянето на социалните системи. Социалните иновации може да представляват ново понятие, но те съществуват от много дълго време.

3.1.5 Социалните иновации се основават на открита комуникация и сътрудничество при решаване на проблемите, като се включват различни заинтересовани страни и практики за катализиране на нови решения. Социалните иновации премахват преградите, разделящи сектори и пазари, като заместват логиката на конкуренцията с решения, включващи сътрудничество и дългосрочно партньорство. Те се отнасят до споделяне, свързани са с движението за отворен код и прилагането на неконкурентни подходи.

3.1.6 Социалните иновации предлагат фундаментална граница за Европа и ще насърчат „реалната социална пазарна икономика“ по смисъла на член 2 от Договора от Лисабон. Това обаче може да бъде постигнато само ако иновациите са ясно насочени към цели като приобщаване и равенство. Това от своя страна допълнително ще ускори обществените иновации.

3.2 *Преразглеждане на създаването на стойност от гледна точка на споделените ценности*

3.2.1 Все по-очевидно е, че едно по-всеобхватно виждане за създаването на стойност — икономическа, социална и екологична — е в основата на привлекателен проект за икономическа дейност. Фактът, че икономическата печалба се генерира или повишава чрез осигуряване на по-голяма социална и екологична стойност, ясно показва, че икономическият растеж е свързан със социалния и екологичния напредък. Това се дефинира като създаване на споделени ценности — понятие, изследвано от редица учени⁽³⁾.

⁽²⁾ Източник: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf.

⁽³⁾ <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value/ar/1>.

3.2.2 Ключът към тази стратегия е преминаване от нормата за оптимизиране на краткосрочните финансови резултати към генериране на икономическа стойност по начин, който води и до социален напредък и създаване на стойност за обществото. Споделените ценности могат да се окажат двигател за следващата вълна от иновации и ръст на производителността в глобалната икономика.

3.2.3 Подкрепянето на реална социална пазарна икономика изисква насърчаване на форми на инвестиции, които са предназначени специално за подкрепа на възникването на демократична и приобщаваща икономика, ориентирана в по-голяма степен към участието. Тук е необходима цялостна финансова екосистема, в която е интересно да се разгледат форми с хибриден и смесен капитал — тема, която ЕИСК е изследвал в свои предходни становища ⁽⁴⁾.

3.2.4 Прилагането на логиката за споделени ценности означава, че създаването на стойност вече не представлява прехвърляне на съществуваща стойност, а по-скоро повишаване на социалната, екологичната и икономическата стойност като цяло. В допълнение тя подчертава факта, че пазарът не се определя единствено в икономическо отношение, а включва и социални и екологични аспекти. Един от ключовите елементи на споделените ценности е, че те се опират на силните страни и на различията между частния сектор и сектора на гражданското общество, прилагайки модел за съвместни действия, което в крайна сметка води до създаване на нови пазари и разширяване на съществуващите.

3.3 *В основата е подход на партньорство*

3.3.1 Отговорът на сложни обществени предизвикателства често изисква тясно сътрудничество между правителството, пазара и гражданското общество с цел намиране на ефективни решения. Партньорството се основава на задълбочено разбиране на гледната точка на всяка заинтересована страна, на бързо вземане на решения и подходи на съпричастност.

3.3.2 Сътрудничеството, съвместните действия и междусекторните иновации имат огромни предимства пред начините, по които обществото е преодолявало обществените проблеми в миналото. Ключово значение за това има обединяването на ранен етап на заинтересованите страни за общо определяне на съвместна обществена цел и на пътя, който да се следва.

3.3.3 Важно е да се отбележи, че тъй като иновациите често възникват в местни условия, в близост до реалните нужди, трябва да се обръща внимание и да се оказва подкрепа на цялото общество. Съществува голям потенциал за събиране и споделяне на натрупания местен опит, голяма част от който може да бъде възпроизведен и приложен в увеличен мащаб в други региони и държави.

3.4 *Стремеж към колективно въздействие*

3.4.1 Както беше посочено, широкомащабната социална промяна изисква междусекторно сътрудничество, сближаване и партньорство. Освен това един от резултатите трябва да бъде колективното въздействие.

3.4.2 Колективното въздействие се основава на ангажимента на група основни заинтересовани страни от различните сектори, които следват обща програма за решаване на конкретен социален или обществен проблем. Освен това то включва централизирана инфраструктура, съответните човешки ресурси, структурирана процедура, споделено измерване, непрекъснатата комуникация и взаимно укрепващи се дейности между всички участници. Широкомащабната социална промяна ще възникне като резултат от по-добра междусекторна координация вместо от отделни организации.

⁽⁴⁾ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 152.

3.5 Прилагане на измерването на социалното въздействие

3.5.1 Ако понятието за иновация включва не само до техническите, но и социалните и екологичните перспективи, напредъкът трябва да се измерва по различен начин. ЕИСК вече е разглеждал теми („Измерване на социалното въздействие“⁽⁵⁾ и „Икономика за общото благо“⁽⁶⁾), в които беше ясно демонстрирана потребността от широк поглед върху резултатите и докладването.

3.5.2 От дълго време нормата за измерване на резултатите са икономическите показатели. Нарастващата поява на хибридни структури, които предлагат иновации, обаче изисква набор от нови холистични показатели, с които се измерва социалното, екологичното и икономическото въздействие.

3.5.3 Прилагането на принципите на измерване на социалното въздействие включва ориентиран към заинтересованите страни подход, общо разбиране и определение на основните резултати, както и съвместно определяне на показателите. Това ще спомогне за обхващането на реалната създадена стойност. Акцентът трябва да се измести от икономическо отчитане към фактори на измерване като социален принос, продукт, резултат и въздействие. От съществено значение е заинтересованите страни да имат еднакво разбиране за тези понятия, тъй като те се прилагат както в контекста на иновациите, така и в този на икономическата дейност.

3.6 Иновации и достойни условия на труд

3.6.1 Социалните и техническите иновации могат да окажат огромно въздействие върху организацията на труда и условията на труд на работниците и служителите. Нарастващата индивидуализация и по-голямата самостоятелност и гъвкавост в трудовите отношения не бива да води до влошаване на социалната закрила. За да бъдат иновативните модели успешни, принципите на достойни условия на труд трябва и напред да бъдат гарантирани дори и в променена обстановка⁽⁷⁾.

3.6.2 Иновациите ще вървят ръка за ръка с общия социален напредък само ако всички заинтересовани страни са включени и печелят от това, ако добавената стойност се разпределя справедливо и социалните права не се нарушават. Социалната закрила на работниците и служителите трябва и напред да бъде гарантирана дори и при променените условия.

3.6.3 Същото се отнася за индивидуалните социални права на работниците и служителите, особено за условията на труд и възнагражденията. Иновативните модели и по-специално цифровизацията често водят до по-висока степен на индивидуализация на работното място и застрашават социалните стандарти. Устойчивите иновативни модели трябва да зачитат правата на работниците и служителите и техните условия на труд, дори и в един променящ се свят на труда.

3.6.4 Новите иновативни модели на икономическа дейност трябва да насърчават колективните права на работниците и служителите, прилагането им на практика и ролята на социалните партньори. Социалните партньори, колективните споразумения и участието на работниците често са източник на иновации, тъй като създават необходимите рамкови условия.

3.6.5 Трябва и напред да се насърчават социалният диалог и всеобхватните колективни споразумения, тъй като те могат да допринесат и за подобряване на рамковите условия за прехода към иновативни модели на икономическа дейност. В миналото беше необходимо „социалните правила на играта“ редовно да се адаптират към новите технически и социални промени и това ще бъде необходимо и в бъдеще. Вж. например преразпределението на труда (например намаляването на работното време).

⁽⁵⁾ ОВ С 170, 5.6.2014, стр. 18.

⁽⁶⁾ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 26.

⁽⁷⁾ Според МОТ принципите на достойни условия на труд преследват следните цели: спазване на основните трудови стандарти, възможности за достоен труд с достатъчен доход; укрепване на социалната сигурност и засилване на диалога между социалните партньори.

4. Насърчаване на многообразните модели на предприемачество — примерът с предприятията в областта на социалната икономика

4.1 ЕИСК подкрепя необходимостта от признаване и насърчаване на пълното многообразие и плурализма на моделите на икономическа дейност и на предприятия, които съвкупно съставляват единния пазар⁽⁸⁾. Една от областите, в които ЕИСК има натрупан специфичен опит, са предприятията от социалната икономика (ПСИ). ПСИ и социалните предприемачи включват някои от разглежданите по-горе концепции и илюстрират добре тези хибридни форми на модели на предприятия, които се появяват в Европа.

4.2 В Европа има над 2 милиона социални предприятия, които допринасят за 10 % от БВП. В много държави членки обаче този сектор е нов и недостатъчно развит, което показва съществена възможност за развитие. Гражданското общество и социалната икономика са тясно свързани и са допринесли чрез иновациите за съществени системни промени в обществото като грижи за децата, болници, насърчаване на лична самостоятелност и независим живот на възрастните хора и на хората с увреждания, баланс между личния и професионалния живот, трудова интеграция и (социални) жилища, както и редица научни открития или изобретения.

4.3 Съсредоточени върху конкретна група потребители, незадоволена потребност в обществото или запълване на празнини, ПСИ експериментират и намират иновативни решения, като в същото време осъществяват икономическа дейност. Те реинвестират печалбата си за постигане на социалната мисия и въздействие. В последно време се поставя особено силен акцент върху ПСИ, тъй като те предоставят интересно решение, създавайки двойка стойност: социална, чрез своите дейности (социално сближаване или приобщаване) и икономическа (чрез търговия, нови икономически дейности и осигуряване на заетост).

4.3.1 Стимулирането на иновациите и творчеството зависи от всяка заинтересована страна, както и от поведението и нагласите. Следователно от съществено значение е не само укрепването на сектора на ПСИ, но и осигуряването на открита нагласа към появата на други разнообразни модели. Трябва да се развива култура на сътрудничество и споделени ценности — принцип, заложен например в социалната икономика от самото ѝ зараждане. След осъзнаването, че посредством иновациите си ПСИ създават нови пазарни възможности, трябва да се отдели специално внимание на защитата на тези структури, за да имат възможност да продължат да се развиват.

4.3.2 По-специално следва да се отбележи, че според научните изследвания жените са представени в по-голяма степен в социалните предприятия, отколкото в традиционните. Освен това изследванията по този въпрос, събиращи данни с разбивка по полов признак, показват, че в някои европейски страни жените социални предприемачи дори надвишават по брой мъжете. Според тези проучвания жените социални предприемачи изглежда са и по-иновативни от мъжете социални предприемачи, макар че изразходват по-малко средства за иновации⁽⁹⁾. Това показва големи възможности за развитие със специален акцент върху подкрепата за социално предприемачество сред жените.

5. Създаване на благоприятна среда за нови и иновативни модели на икономическа дейност

5.1 Новите и иновативни модели на икономическа дейност като ПСИ са част от официалната икономика и не са в конфликт с други модели на икономическа дейност. Предвид променящия се обществен пейзаж в Европа, вниманието трябва да се насочи към използването на всички форми на иновации, водещи до нови модели на икономическа дейност. Въпреки че тези нови модели се опират на много от концепциите, обсъдени в раздел 3, по-голямата част от съществуващите програми за подкрепа за стопанска дейност, развойна дейност и новосъздадени предприятия, както и други необходими условия, като например законодателните и финансовите инструменти, често не успяват да подкрепят тези разнообразни бизнес модели поради факта, че в повечето случаи помощта и политиката днес продължават да са предназначени за стандартните и по-традиционни модели на дружества и логика. Следователно, за да се набере подкрепа за пълния спектър на различните бизнес модели, възникващи в Европа, следва да се вземат под внимание посочените по-долу елементи.

⁽⁸⁾ ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 22.

⁽⁹⁾ WEstart: Mapping Women's Social Entrepreneurship in Europe (Картографирането на социалното предприемачество сред жените в Европа), 2015 г.

5.1.1 В случая на ПСИ, ЕИСК работи активно за прокарване на цялостна екосистема, специално съобразена с уникалните характеристики на този конкретен модел на икономическа дейност⁽¹⁰⁾. По подобен начин **трябва да бъдат разработени екосистеми и за други нови и хибридни бизнес концепции**. Освен това наличната помощ трябва да бъде актуализирана и коригирана, за да отразява тези нови модели, както и да подкрепя съществуващите предприятия да се адаптират и да прилагат тези нови тенденции. Идеалната екосистема включва елементи като специална финансова екосистема с хибридни капиталови решения, по-добри форми на обществени поръчки, индивидуално съобразена подкрепа за развитие на предприятията и измерване на социалното въздействие. Това е от решаващо значение за подкрепата на появата и устойчивостта на всеки бизнес модел.

5.1.2 Иновациите вече не са линейни. Комбинацията от технически, екологични и социални перспективи в областта на иновациите е от ключово значение за намиране на бъдещи решения. Цялостното интегриране на тези понятия изисква нов поглед относно **отчитането на напредъка, който се основава на резултати или въздействие**. В тази насока са важни по-специално два елемента: създаването на споделени ценности и тройният баланс (отдаване на еднакво значение на социалния, екологичния и икономическия напредък). Признаването на общата стойност посредством колективното въздействие на икономическите, социалните и икономическите аспекти бързо ще доведе до възникването на нови видове хибридни предприятия. Споделените ценности все още са на ранен етап. Поради това е необходимо ръководните кадри да развият нови умения и знания, а правителствата да се научат да регулират по начин, който благоприятства, а не възпрепятства споделените ценности.

5.1.3 Финансовите пазари имат ключова роля за правилното разпределяне на ресурсите в рамките на обществото. Но те поставят по-силен **акцент в краткосрочен план, което е в пряко противоречие** с изискването за удовлетворяване на дългосрочните нужди на обществото, което е разгледано в различни доклади⁽¹¹⁾. Предприятията трябва да имат възможност да инвестират с оглед на бъдещето, за да генерират стойност за инвеститорите, както и за обществото като цяло. Това изисква нови системи, които да възнаграждават дългосрочно ориентираното поведение на инвеститорите. В този контекст значението на публичното финансиране, често под формата на смесени капиталови решения, представлява важен елемент, който често набляга на развитието на предприятията.

5.1.4 За да може иновациите да бъдат двигател за нови модели на икономическа дейност, е необходимо **непрекъснато да се насърчава благоприятна за иновациите култура**. Важно е да се насърчат схемите за експериментирание, които отчитат както успехите, така и неуспехите (като етапи в процеса на учене), за да се стимулира култура на иновациите в Европа. Принципът на иновативност би трябвало да допълва „принципа на предпазливост“, който не би трябвало да действа като бариера. „Принципът на иновативност“ означава да се отчита въздействието на законите и подзаконовите разпоредби върху иновациите. Отправна точка в този смисъл е проектирането на процесите и системите във връзка с концепцията за партньорство чрез включване на основните заинтересовани страни (улесняване на открити форуми, възможности за диалог и съвместни срещи). Този модел вече се наблюдава в цяла Европа и може лесно да бъде разширен, споделен и разпространен⁽¹²⁾.

5.2 **Политическата воля и отговорност** са от ключово значение за стимулиране на създаването на нови предприятия в Европа. Разработването на последователни политически програми на равнище ЕС и държави членки, приспособени за подкрепа на различни модели на икономическа дейност, е от съществено значение. Ясно е, че за да може да се осигурят растеж и благосъстояние в Европа, е необходимо да се премине към икономика и общество, основани на иновациите. За тази цел законодателството и политиките в областта на вътрешния пазар следва да бъдат подходящо адаптирани. Предстоящото преразглеждане на стратегията за единния пазар през 2017 г. е възможност за обмисляне на нови мерки в тази насока.

5.2.1 Подходящата и устойчива подкрепа за **фундаментални и приложни научни изследвания** като основа за бъдещи иновации е от съществено значение, като се има предвид акцентът върху споделените ценности и тройния баланс. В допълнение, дейностите на тези нови модели на икономическа дейност трябва да бъдат обхванати **статистически**, за да може да се осигури най-подходяща подкрепа на политиката.

⁽¹⁰⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

⁽¹¹⁾ The Kay Review, 2012 г.: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253454/bis-12-917-kay-review-of-equity-markets-final-report.pdf

⁽¹²⁾ Europe Tomorrow (Европа утре) — проекти на Loss (FR) и UnMonastery (IT).

5.2.2 Важно е да се **постигне осведоменост** относно различните форми на иновации и иноваторите. ПСИ и гражданското общество често не определят себе си като иноватори. Повишаването на видимостта на социалните иновации и осигуряването на тяхното признаване чрез изричното оценяване на широкия им принос за обществото ще насърчат повече иновации в различните сектори.

5.2.3 ЕС продължава да играе основна роля за събирането и споделянето на нови инициативи, като улеснява благоприятна среда и гарантира, че основните инициативи на политиката действително обхващат тези нови тенденции. Комисията е в добра позиция да улесни този **обмен на най-добри практики и модели за възпроизвеждане**.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономика на споделянето и саморегулиране“

(проучвателно становище)

(2016/С 303/05)

Докладчик: г-н Jorge PEGADO LIZ

С писмо от 16 декември 2015 г. и в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз г-н М. J. Воегеboom, генерален директор в Министерството на социалните грижи и заетостта на Кралство Нидерландия, отправи искане от името на нидерландското председателство към Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Икономика на споделянето и саморегулиране“.

(становище по собствена инициатива).

Секцията „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 133 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В отговор на искането на нидерландското председателство да изготви проучвателно становище относно *„Икономика на споделянето и саморегулиране“* и след като приключи работата си по темата, Комитетът представя своето становище и формулира следните заключения.

1.2 ЕИСК в редица свои становища, на които настоящото становище очевидно се основава, вече предвиди различни аспекти на този феномен под различни наименования, присъщи за него в зависимост от езиците и гледните точки.

1.3 Съгласно отправеното искане Комитетът предприе понастоящем определяне на специфичните характеристики на икономиката на споделянето, която включва икономическите практики, включени в самата концепция, и по какъв начин тези икономически и социални практики следва да бъдат подчинени на правото, под каква форма и с какви средства, по-специално чрез саморегулиране или съвместно регулиране.

1.4 Тази практика, придобила социално и икономическо значение от началото на 21-ви век с използването на интернет и социалните мрежи, не е реципрочна на размяната, която съществува откакто съществува човекът, а е по-скоро една „просоциална нерципрочна практика“ или по-точно „акт и процес на разпространение на това, което е наше, за ползване от другите, и/или акт и процес на получаване на нещо от друго, за да го ползваме“.

1.5 По-важно от дефинирането на тази практика, което ние все пак ще се опитаме да направим, е да се определят характерните ѝ особености, след които се отличават следните:

— тази практика не води до собственост на стоки, нито до съсобственост, а до съвместно ползване или употреба;

— осъществява се чрез платформа, която чрез електронни средства установява контакт между множество предоставящи стоки или услуги лица, както и множество потребители;

- има обща цел за по-доброто използване на стоките или услугите чрез тяхното споделяне;
- и това, че крайните страни в тази сложна триъгълна бизнес структура са предимно „партньори“ (P2P) и никога в договорни отношения на предприятия с потребители (B2C).

1.6 Това охарактеризиране на явлението, подкрепено от едно относително консенсусно понятие, позволява да се определи моделът на този тип икономически отношения и да се направи разграничение между дейностите, които действително произтичат от икономиката на споделянето и трябва да се ползват от специален режим, и тези, които понякога неправомерно използват това наименование само за да избегнат правната уредба, която следва да се прилага за тях, какъвто е актуалният пример с Uber. По-прецизно аналитично разграничение между това какво е „споделяне“ и това, което се базира на платформа, може да подобри политическите решения и да доведе до по-подходящо регулиране.

1.7 Откроява се също така нарастващото икономическо значение на проявленията на икономиката на споделянето, които вече отбелязват значителен търговски оборот в Европа и в света, и се подчертава нейното социално и екологично измерение, потенциалът да създава отношения на солидарност между гражданите, да съживява местната икономика, да създава работни места, да рационализира потреблението на домакинствата, обединявайки употребата на някои стоки, да намалява енергийния отпечатък и да насърчава едно по-отговорно и устойчиво потребление. В параграф 5.2 са посочени няколко примера.

1.8 Предвид тези обстоятелства ЕИСК призовава Комисията да предприеме серия от изключително необходими политически мерки с цел на равнище ЕС и на равнището на отделните държави членки да бъдат подпомогнати и прилагани различни форми и начини на функциониране на икономиката на споделянето, така че тя спечели подкрепа и доверие.

1.9 Отбелязва и необходимостта тези нови бизнес модели да са в съответствие с приложимото национално законодателство и законодателството на ЕС и по-специално да се гарантират правата на работниците, подходящо данъчно облагане, защитата на личните данни и неприкосновеността на личния живот на участващите, социалните права, лоялна конкуренция и борбата с монополите и антиконкурентните практики, отговорността на платформите в бизнес отношенията между партньорите и зачитане на законността на техните оферти, и преди всичко защита на правата на всички партньори, участващи в икономиката на споделянето, включително тези на производителите за собствено потребление (grossmer), посредством адаптирането на тези отношения спрямо настоящите достижения на правото ЕС в областта на правата на потребителите, по-специално разпоредбите, свързани с неравноправните договорни клаузи, нелоялните търговски практики, здравето и безопасността, както и електронната търговия.

1.10 Ето защо ЕИСК счита, че ЕС — и разбира се държавите членки, участващи в заседанията на Съвета под егидата на нидерландското председателство — трябва спешно да определят ясна и прозрачна юридическа рамка, в която тези дейности трябва да се развиват и осъществяват в европейското пространство, в съответствие с посоченото в параграф 8.2.4, и призовава Комисията без забавяне да публикува очакваната и вече закърняла Програма за икономика на споделянето или съвместното потребление.

1.11 И в нея да бъде ясно определена допълващата роля, която трябва да имат саморегулирането и съвместното регулиране, съгласно принципите и условията, които ЕИСК вече години наред определя в становища и информационни доклади, насочени по-специално към онези аспекти, които се потвърждават и мултиплицират.

2. Въведение: актуална и противоречива тема

2.1 Нидерландското председателство поиска с писмо на Министерството на социалните грижи и заетостта ЕИСК да изготви проучвателно становище относно „Икономиката на споделянето и саморегулиране“, без да дава каквито и да е насоки и да формулира каквито и да е въпроси.

2.2 Въпросът за икономиката на споделянето, като се започне от нейното определение и концептуално разграничаване и се стигне до различните понятия, които включва, и практиките, които обхваща, както и последиците от тях, е твърде противоречива и изключително актуална тема.

2.3 Многобройни са практиките, които през последните години се съотнасят към тази концепция, както са многобройни и публикациите от различен характер, изготвени по тази тема.

2.4 Не е изненада, че ЕИСК, който винаги следи внимателно различните тенденции в гражданското общество, в редица свои становища, на които настоящото становище очевидно се уповава⁽¹⁾ и като възприема и доразвива основна им философия, вече предвиди различни аспекти на този феномен под различни наименования, присъщи за него в зависимост от езиците и гледните точки.

2.5 Целта на настоящото становище е да отговори на искането на нидерландското представителство, като се опита да определи специфичните характеристики на икономиката на споделянето, които я разграничават концептуално и обхващат присъщите ѝ икономически практики, както и да се определи дали и по какъв начин тези икономически и социални дейности трябва да бъдат правно защитени, под каква форма и с какви средства, по-специално чрез саморегулиране или съвместно регулиране.

3. Въпрос на поведение по отношение на „да имам и да бъда“

3.1 Практикуването на някои форми на икономиката на споделянето възниква дори преди оформянето на концепцията за това понятие, произтичащо от схващането „да имам“ и „да бъда“, което се базира основно на идеята за това, че „ти не си това, което имаш“, а „онова, до което можеш да имаш достъп“.

3.2 Очевидно е, че една такава икономика на споделянето е толкова древна, колкото и самото човечество, и има своите исторически корени в „разменната икономика“ на примитивните общества, която постепенно замира с въвеждането на паричните средства, които предоставят на притежателя им способността да купува и по този начин да притежава.

3.3 Практиката, която при все това придобива социално и икономическо значение от началото на 21-ви век с използването на интернет и социалните мрежи, не е реципрочна на размяната, а е по-скоро една „просоциална нерещипрочна практика“ или по-точно „акт и процес на разпространение на това, което е наше, за ползване от другите, и/или акт и процес на получаване на нещо от друго за да го ползваме“. Следователно икономиката на споделянето се вдъхновява от различни идейни течения, които варират от свободния безплатен и универсален достъп до познанието, до функционалната икономика или икономиката на даровете (*Gift Economy*), насочена към размяна без печалба. За разлика от чистата икономика на размяна, икономиката на споделянето се основава на идеята за парична или непарична компенсация.

4. Една икономически значима практика

4.1 Именно от тази концепция трябва да се тръгне, за да се очертае присъщата и специфична област на икономиката на споделянето в различните ѝ аспекти, като се подчертават характеристиките, които трябва да представят нейните практики и които позволяват тя да бъде разграничена от други икономически пазарни практики.

4.2 Преди всичко доминиращата и обща характеристика е, че тази практика не води до собственост на стоки, нито до съсобственост, а до съвместно ползване или употреба.

4.3 От друга страна, от особено значение е посредничеството на платформа, която най-вече чрез електронни средства (браузър или приложение) установява контакт между множество предоставящи стоки или услуги лица, както и множество потребители.

4.4 Обща и характерна цел на този вид дейност е най-ефективното използване (*idling capacity*) на стоки или услуги посредством тяхното споделяне.

⁽¹⁾ ОВ С 177, 11.6.2014 г., стр. 1.

4.5 При този вид бизнес модел от съществено значение е също така крайните страни да бъдат „партньори“ (P2P) и никога в отношения на предприятия с потребители (B2C), без значение дали става въпрос за физически или юридически лица, включително и дружества, и те самите да не превръщат това споделяне в своя търговска цел (например едно дружество може да споделя с друго използването на автомобилен парк или набор от устройства за възпроизвеждане). Възможността обаче да се създадат „търговски отношения“ между „партньорите“ не трябва да се изключва.

4.6 Следващата графика показва разликите между сравняваните бизнес модели:



4.7 Този вид бизнес предполага сложна триъгълна договорна структура при договорните отношения между притежателя на стоката или предоставящия услугата и субекта, управляващ платформата; между ползвателя и субекта, който посредничи за сделката на платформата, евентуално срещу заплащане; и между самите ползвателите на платформата за това ползване.

4.8 Поради това не считаме, че следните характеристики са отличителни или специфични:

- 1) безплатният или платен характер, Couchsurfing срещу Airbnb;
- 2) реципрочността на договорните позиции;
- 3) финансовият или нефинансов характер на операцията, поради което колективното финансиране (*crowdfunding*) се включва в тази дейност;
- 4) обикновеното споделяне на стоки или услуги между частни лица („превозът“ на колега, временното преотстъпване на стая за нощувка или престой на приятел, предоставяне на използването на пералнята, когато тази на съседа е повредена);
- 5) размяната или продажбата на стоки втора употреба, тъй като не предполагат споделяне, водят до прехвърлянето на собствеността на стоката.

5. Някои практически примери, които са или не са част от икономиката на споделянето

5.1 Ограниченията относно обема на настоящото становище не позволяват широкообхватно формулиране, още по-малко подробно обсъждане на широк спектър от ситуации, произтичащи от посочените характеристики на икономиката на споделянето.

5.2 Някои обаче заслужават да се споменат специално, за да се илюстрира предметът на становището:

5.2.1 В сектора на настаняването се отличават Airbnb, Rentalia, Homeaway, Couchsurfing и Bedycasa — платформи, в които се регистрират собственици на имоти за временно споделяне на стая или цяла къща, като хостели, мотели и други туристически обекти за настаняване също могат да предлагат своите структури на тази платформа. Предвид лекотата, с която всеки може да добави своя имот в тази мрежа за споделяне и като се добави печалбата, която получават собствениците, упражнявайки тази дейност, разпространението на настанявания от този тип доведе до сключването на споразумения за сътрудничество при събирането и плащането на данъци между платформите и данъчните власти, най-вече в Париж и Амстердам. В Амстердам, Барселона, Лондон и Берлин беше създаден режим на задължително регистриране на тези настанявания и правила за ограничаване на времето с цел да не се възпрепятства наемането в дългосрочен план и да се предотврати последващото увеличение на наемите.

5.2.2 В транспортния сектор може да се споменат Blablacar, Umcoche, Liftshare, Karzoo — приложения, позволяващи регистрирането на собственици на частни превозни средства, които искат да споделят свободните места в своите автомобили за пътуванията си (*carpooling*). В някои от тези платформи могат да бъдат разделени пътните разходи, но не е позволено събирането на суми с цел печалба. Uber обаче е случай, който заслужава да се отбележи, тъй като освен че предоставя услуги за споделяне на частни превозни средства (UberPop — забранен в почти целия ЕС), позволява и услуга за пътувания чрез ангажиране на професионални шофьори (Uberblack и UberX — сходни с традиционните таксиметрови услуги). Неговата характеристика не е ясна, тъй като бизнес моделът на компанията не е прозрачен, включително вече по съдебен ред се разглежда въпросът дали шофьорите на Uber са служители на дружеството ⁽²⁾. Тази услуга доведе до понякога бурни реакции и дори до съдебни процеси в почти цяла Европа. Единствено Англия и Естония имат законодателство, което узаконява тези услуги, в очакване на отговор на Съд на Европейския съюз на преюдициалните запитвания, отправени от съд в Барселона и от съд в Брюксел за изясняване на характера на дейността ⁽³⁾.

5.2.3 Примери за колективно финансиране са финансирането чрез заеми с плащане на лихви, като Zora и Auxmoney; капиталово финансиране със социално участие в създаденото дружество, например Fundedbyte и Crowdcube; финансиране срещу възнаграждение, например Kickstarter или Indiegogo, и накрая финансиране чрез дарение, в което не е договорено никакво възнаграждение за предоставяне на сумите.

6. Нуждата от дефиниране на концепция

6.1 Както обикновено усилията за концептуализация, по-специално когато методът е индуктивен, не са линейни, като е необходимо време за избистряне и достигане до единство в разбирането. Това се случва с понятието „икономика на споделянето“, което се появява в социалните медии заедно с други понятия като „социална или солидарна икономика“, „културна икономика“, „функционална икономика“, „зелена икономика“, „синя икономика“, „икономика на решенията“, „хоризонтална икономика“, „икономика на търсенето“, „икономика на платформите“ и „икономика на работата по отделни заявки“ (*Gig Economy*).

6.2 Затова някои автори дори предпочитат да не се опитват да дават определение поради опасения да не би то да не е достатъчно изчерпателно или обратно, да не би да не могат да очертаят коректно обхвата му.

6.3 В становищата на ЕИСК, освен многобройните препратки към това понятие, никога не е давано определение; аналогично в становището на КР ⁽⁴⁾, въпреки опита да се направи класификация в две основни категории и четири форми, също не се рискува с даването на определение; накрая, Комисията в своето неотдавнашно съобщение — „Осъвременяване на единния пазар“ ⁽⁵⁾, използва по-скоро термина „икономика на сътрудничеството“, считан за синоним, но вместо да даде определение по-скоро се ограничи в очертаване на ползите за някои заинтересовани страни (потребители, работници) и изтъкване на въздействието ѝ върху производителността и устойчивостта, като пое ангажимент да издаде през 2016 г. „Европейска програма за икономика на сътрудничеството“. От страна на ЕП до този момент не се наблюдава конкретен съществен принос, освен Резолюцията от 21 декември 2015 г. „Към Акт за цифровия единен пазар“ ⁽⁶⁾, няколко проучвания с високо качество и няколко брифинга по тези теми. До този момент обаче в нито един от тези документи не е направено проучване на въздействието от гледна точка на създаване на работни места и растеж.

⁽²⁾ <http://www.theguardian.com/technology/2015/sep/11/uber-driver-employee-ruling>

⁽³⁾ ОВ С 363, 3.11.2015 г., стр. 21; ОВ С 429, 21.12.2015 г., стр. 9.

⁽⁴⁾ ОВ С 51, 10.2.2016 г., стр. 28.

⁽⁵⁾ COM(2015) 550 final, стр. 4.

⁽⁶⁾ A8-0371/2015.

6.4 Не считаме, че по този въпрос трябва да се проявява оригиналност, тъй като измежду многото предложени определения изпъква едно, което очевидно спечели широка подкрепа; одобрява се определението за икономика на споделянето, дадено от Botsman и Rogers, като „икономическа система, основаваща се на прякото споделяне между частни лица на частично използвани стоки или услуги, безплатно или срещу заплащане“ посредством онлайн платформи, въпреки че едно по-прецизно аналитично разграничение между „споделяне“, т.е. „с нестопанска цел“, и базирането въз основа на платформа, може да улесни вземането на политическо решение и най-подходящото регулиране.

6.5 Това определение е достатъчно широко, за да обхване различни области като производството, потреблението, колективното финансиране (*crowdfunding*) или собствените познания, и да позволи разделянето на четири сравнително автономни области: съвместното потребление; образованието, обучението и съвместното познание; колективното финансиране; и съвместното производство ⁽⁷⁾.

6.6 Това определение позволява и определянето на бизнес модели, които под привидната форма на икономиката на споделянето в действителност са стопански дейности, целящи единствено печалба, и които представляват модели В2С. Това заключение се налага от анализа на начина на функциониране на тези платформи (макар и невинаги прозрачно) и можем да открием случаи на действителна икономика на споделянето, където отношенията, установени чрез платформа, са P2P, и единствената роля на платформата е да улесни контакта между партньорите, но също така има и примери за предприятия, които под прикритието на P2P платформа извършват стопанска дейност, като получават комисионни, плащания, предоставят допълнителни услуги, и те не трябва да бъдат третираны като участници в икономика на споделянето, а като доставчици на услуги В2С, със съответните последствия.

6.7 От друга страна, това определение позволява веднага да се изключат от понятието за икономика на споделянето някои видове практики, които в противен случай биха претендирали да бъдат включени в него, а именно:

- 1) споделянето на хранителни стоки или недълготрайни потребителски стоки;
- 2) взаимоспомагателни дружества и кооперации;
- 3) социалното предприемачество;
- 4) благотворителната дейност;
- 5) икономика на заявките (on demand);
- 6) функционалната икономика, която е свързана в по-голяма степен с кръговата икономика;
- 7) обикновеното посредничество.

7. Нарастващото икономическо значение на явлението и някои политически възможности за развитие

7.1 Въпреки липсата на достатъчно ясно определение в тази област обаче, изследванията и проучванията с цел определяне на икономическата тежест на това явление в ЕС и целия свят се множат.

7.2 Безспорно е, че през последните години и най-вече в настоящите времена на криза, и като отговор на нея, инициативите на икономиката на споделянето не спират да се увеличават; инициативите в интернет сайта www.collaborativeconsumption.com наброяват повече от 1 000.

⁽⁷⁾ <http://www.euro-freelancers.eu/marco-torregrossa-presentation-on-the-sharing-economy-2/>

7.3 Използваните от Европейската комисия оценки посочват, че обемът на световния бизнес, който попада в категорията икономика на споделянето, достигна 3,5 милиарда долара през 2013 г., което представлява годишен растеж с 25 %. Към момента вече е 20 милиарда. Предвижданията на консултантското бюро на PwC сочат много голямо нарастване до 2025 г. ⁽⁸⁾

7.4 Освен че създава икономическа стойност, икономиката на споделянето в своето социално и екологично измерение, има потенциала да създава отношения на солидарност между гражданите, да съживява местната икономика, да създава работни места, да рационализира потреблението на домакинствата, обединявайки употребата на някои стоки, да намалява енергийния отпечатък и да благоприятства едно по-отговорно и устойчиво потребление.

7.5 ЕИСК вярва, че този тип икономика „представлява иновативното допълнение на икономиката на производството, което благоприятства икономическите, социалните и екологичните ползи“ и „то предоставя също така и решение на икономическата и финансовата криза“ ⁽⁹⁾.

7.6 Поради това ЕИСК не се колебае да призове Комисията да предприеме серия от изключително необходими политически мерки с цел на равнище ЕС и на равнището на отделни държави членки да бъдат подпомогнати и прилагани различни форми и начини на функциониране на икономиката на споделянето, така че тя спечели подкрепа и доверие. В рамките на настоящото становище не могат да не бъдат потвърдени вече изразените от ЕИСК възгледи по тези аспекти, на които то изрично се позовава. Следователно се счита, че новите бизнес модели, които платформите представляват, поставят неотложни въпроси относно прилагането на националното законодателство, осигуряването на правата на работниците и на адекватно данъчно облагане, наред с другото. ЕИСК призовава Комисията да разгледа тези опасения, ако действително трябва да бъдат конкретизирани социалните ползи от този тип бизнес модели.

7.7 Важно е също да се отправи призив за спешното формулиране на определения, ориентации или насоки на европейско равнище, тъй като някои държави членки вече индивидуално са определили своите собствени политики предвид забавянето и очевидната нерешителност на европейските институции.

8. Дейност под защитата на правото

8.1 Засегнатите интереси и тяхната правна защита

8.1.1 Като всяка друга дейност, която свързва хора с лични и евентуално конфликтни интереси, икономиката на споделянето се подчинява на правото и на нормативното регулиране на съответните интереси. За това се счита за несериозна позицията на тези, които претендират, че икономиката на споделянето трябва да бъде „безправна“ зона, където свободата трябва да бъде пълна, без каквито и да е бариери и ограничения, изцяло базираща се на доверието и естествената доброта (идеята за „благородния дивак“ на Русо).

8.1.2 ЕИСК защитава постоянно и последователно идеята, че всяка една икономическа дейност трябва да бъде закриляна от правото; той обаче също подкрепя тезата, че това регулиране може да бъде под различни форми, които трябва да взаимодействат хармонично.

8.1.3 По-специално в своето най-скорошно становище относно ролята на саморегулирането и съвместното регулиране в ЕС ⁽¹⁰⁾, към чието съдържание прави препратка, ЕИСК защити категорично позицията, че „саморегулирането и съвместното регулиране“ като „спонтанни или наложени регулаторни механизми на икономическите и социалните интереси или на отношенията и търговските практики на различните икономически участници“ трябва да се разглеждат като важни допълващи или допълнителни инструменти, но никога като алтернатива, на актовете със задължителен характер (*hard law*), чиято валидност зависи от това, че „тяхната конфигурация и приложно поле следва да се определят от изрични разпоредби, които са правно обвързващи и подлежат на изпълнение както на национално равнище, така и на равнището на Общността, като в същото време се зачита естеството на тези инструменти и преди всичко доброволното съгласие на участващите страни“.

⁽⁸⁾ http://www.cpcp.be/medias/pdfs/publications/economie_collaborative.pdf

⁽⁹⁾ ОВ С 177, 11.6.2014 г., стр. 1.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 291, 4.9.2015 г., стр. 29.

8.2 Права и задължения

8.2.1 В действителност от момента, в който чисто спонтанните практики между физическите лица придобиват характеристики на икономическа дейност и реципрочните права и задължения на страните придобият договорен характер, те трябва да бъдат уредени от национална или европейска нормативна уредба, която включва законните права и задължения на двете страни.

8.2.2 Оказва се, че сложността на отношенията, възникващи в резултат на това явление, описано в параграф 4.7, е такъв вид, че обосновава определянето на юридическа рамка, която участниците трябва да спазват, особено когато тези дейности имат хибриден характер като в случаите на моделите „freemium“ или „donationware“, типичен пример за които е „geocaching“.

8.2.3 С оглед на това, че поради своеобразния си характер днес явлението очевидно прехвърля границите на държавите членки, то ЕС трябва да определи за своето общо и интегрирано пространство на обширен единен пазар приложимата правна рамка за случаите, когато тези дейности се развиват извън границите. Липсата на такава рамка е причината за серия от различни и противоречиви решения в различни държави членки относно някои конкретни случаи (напр. Uber) по подобие на това, което се случва и в САЩ.

8.2.4 Тази правна рамка е свързана по-специално със следните приоритетни области:

- 1) защита на правата на всички партньори, участващи в икономиката на споделянето, включително производителят за собствено потребление (*prosumer*), посредством адаптирането на тези отношения спрямо настоящите достижения на правото ЕС в областта на правата на потребителите, по-специално разпоредбите, свързани с неравноправните договорни клаузи, нелоялните търговски практики, здравето и безопасността, както и електронната търговия;
- 2) основни права на „потребителите“, които трябва да бъдат разширени, за да включат горните дейности (информация, прозрачност, защита на данни и поверителност, здраве и безопасност);
- 3) защита на данните и личния живот на участниците (*tracking and profiling*), която да гарантира преносимостта на техните данни;
- 4) конкурентно право, доколкото този вид дейности се конкурират на пазара с предприятия, преследващи идентични крайни цели и дейности, като се гарантира лоялна конкуренция и борба с монополите и антиконкурентните практики и така че да се обърне внимание на другите предизвикателства на икономиката на споделянето;
- 5) данъчно право, доколкото приходите от тези дейности не могат да бъдат освобождавани от подходящо данъчно облагане, с цел борба с измамите и избягването на данъци;
- 6) отговорността на бизнес платформите в зависимост от услугите, които предоставят и съобразно нивото на намеса, което имат в бизнеса, реализиращ се чрез тях, и гаранция за законосъобразността на офертите им;
- 7) нейното въздействие върху пазара на труда и върху определянето на понятието и на формите на труд в цифровата среда;
- 8) защита на засегнатите работници, като се прави разграничение между положението на работниците, които нямат ефективни трудови отношения с платформата, защитавайки ги съгласно принципите, приложими за самостоятелно заетите лица, и се прилагат принципите за защита на работниците, които в действителност могат да бъдат считани за нейни служители, по-специално в случай на „фалшиви“ самостоятелно заетите лица или несигурна заетост;

- 9) защита на правата и социалните инструменти на работниците, като правото на сдружаване, правото на стачка, правото на колективно трудово договаряне и на социален диалог;
- 10) защита на социалните модели и на способността на държавите членки да поддържат устойчивостта на тези модели в бъдеще;
- 11) екологичното измерение с цел да се наблюдава екологичното въздействие на икономиката на сътрудничеството, като се предотвратяват отрицателните въздействия ⁽¹¹⁾;
- 12) авторски права и интелектуална собственост, да се вземат предвид в прегледа на Директива 2001/29/ЕО.

8.3 **Формули на регулиране**

8.3.1 На равнище ЕС, което е единственото релевантно равнище за настоящото становище, ЕИСК счита, че неговите институции трябва, като се започне от Комисията предвид нейното право на инициатива, но също и от Съвета и ЕП, спешно да отделят специално внимание на приемането на правна рамка, която точно да определя приложното поле и параметрите, в които тази дейност трябва да се развива, като разбира се мерките трябва да бъдат адаптирани спрямо различните видове икономика на споделянето.

8.3.2 В тази рамка трябва да се очертаят общите принципи на обществен интерес и обществен ред, които трябва да бъдат задължително спазвани от участниците в тези договорености за икономическа дейност, и по-специално посочените в параграф 8.2.4.

8.3.3 Но, както ЕИСК винаги е посочвал, едновременно и паралелно съществува цяло едно пространство, което трябва да бъде оставено на саморегулирането и на съвместното регулиране, като счита дори, че това е отличен пример за явлението, което някои наричат споделено регулиране („shared regulation“), наскоро подкрепено от Кралското общество за насърчаване на изкуствата, производството и търговията (Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce), RSA HOUSE, Лондон, или модела на Кодекс за поведение, изготвен от Sharing Economy UK (SEUK) ⁽¹²⁾.

8.4 **Специална роля за саморегулирането**

8.4.1 ЕИСК винаги е защитавал позицията, че нито институциите на ЕС, нито националните власти трябва да определят съдържанието на кодексите за саморегулиране и че на страните трябва да бъде предоставена пълната свобода за това, доколкото те не претендират да получат взаимнообвързващо признание.

8.4.2 Въпреки това, тъй като за тези споразумения претендират да бъдат признати „като допълнителен регулаторен инструмент в съответната правна система“, ЕИСК счита в посоченото си по-горе становище, че ЕС трябва да установи, че [параметрите] „за разпознаване на тези регулаторни инструменти трябва да са ясни, също както принципите, ръководещи използването им“, както и „техните ограничения“. Това е доктрина, която се прилага изцяло за икономика на споделянето, която не може да бъде изключение.

8.4.3 ЕИСК изразява съжаление, че новото Междуинституционално споразумение между Съвета, Европейския парламент и Комисията, одобрено на 13 април 2016 г., не е подобрено от тези институции по начина, препоръчан от Комитета в споменатото по-горе негово становище относно саморегулирането и съвместното регулиране (SRCR), като тези аспекти бяха включени в първоначалния текст, и където темата за SRCR понастоящем се свежда до едно бегло позоваване на съобщението за Пакета за по-добро регулиране („Better Regulation“), в което с бележка под линия се споменават принципите за по-добро използване на SRCR и на платформата ООП, както и някои откъслечни споменавания в „Guidelines“ и „Toolbox“.

8.4.4 Ако има област, в която в най-голяма степен е необходимо определение на горепосочените параметри, за да вдъхва тя надеждност и доверие у потребителите, без съмнение това е областта на икономиката на споделянето, която би спечелила много от една солидна структура и отговорна рамка на саморегулирането и съвместното регулиране на европейско равнище.

8.4.5 Ето защо ЕИСК очаква с интерес обявената „Европейска програма за икономиката на сътрудничеството“, като призовава още от сега Комисията да не пренебрегва аспектите на регулирането на тази дейност и на ролята, която трябва да имат за нея саморегулирането и съвместното регулиране.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ http://www.iddri.org/Evenements/Interventions/ST0314_DD%20ASN_sharing%20economy.pdf

⁽¹²⁾ <http://www.sharingeconomyuk.com>

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „REFIT“**(проучвателно становище)**

(2016/C 303/06)

Докладчик: г-н Denis MEYNENT

На 13 януари 2016 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

„REFIT“

(проучвателно становище).

Подкомитетът „По-добро регулиране“, който беше създаден в съответствие с член 19 от Правилника за дейността и на когото беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 април 2016 г. с единодушие.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 26 май 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 185 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът припомня, че основната цел на програмата REFIT⁽¹⁾ е подобряване на качеството и ефективността на европейското законодателство и разработване на прости, разбираеми и последователни правила, без да се поставят под въпрос установените стратегически цели, нито да се действа в ущърб на защитата на гражданите, потребителите, работниците и социалния диалог, както и на околната среда.

1.2 Европейската регулаторна рамка е съществен фактор за интеграцията, който не е тежест или разход за съкращаване. Напротив, нейната пропорционалност я превръща във важен залог за защитата, насърчаването и правната сигурност на всички заинтересовани лица и граждани в Европа.

1.3 Всяко законодателно предложение включва оценка на въздействието, която отрежда на икономическите, социалните и екологичните измерения полагащото им се значение, включително за МСП. Комитетът призовава Парламента, Съвета и Европейската комисия да постигнат съгласие за обща методология относно анализа на въздействието, от която ЕИСК и Комитетът на регионите (КР) също могат да се ръководят.

1.4 Процесът на обществена консултация, както и консултацията с експертите и заинтересованите страни следва да бъдат максимално открити, но не могат да заместят консултациите със социалните партньори и с Комитета.

1.5 Комитетът призовава Комисията да интегрира в своето табло с показатели годишна оценка на основните разходи и ползи от мерките на програмата REFIT в количествено и качествено отношение, включително по отношение на равнището и качеството на заетостта, социалната и екологичната защита и защитата на потребителите.

1.6 Процесът на вземане на решения трябва да остане колкото е възможно по-плавен и целесъобразен. Органите и филтрите, създадени с цел проверка на неговата основателност, не могат да засягат политическото решение, което трябва да остане независимо. В този смисъл е необходима борба срещу бюрократизирането на процеса на вземане на решения.

⁽¹⁾ Аббревиатурата означава „Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка“.

1.7 Комитетът отбелязва създаването на платформата REFIT, която има по-конкретно задачата да работи за изготвянето на по-ефикасно законодателство и за по-опростени административни правила. Той подчертава, че тя следва да се насочи към ограничен преглед на известен брой въпроси и не може да замести съзаконодателите, нито предвидените в Договорите задължителни консултации с Комитета — чиято дейност е от различно естество — и със социалните партньори. Приканва Комисията да публикува критериите за предварителен подбор на отправяните към платформата предложения, да следи за техния баланс и да внася разяснения по последващите действия във връзка с препоръките на платформата по начин, позволяващ проследяване на въздействията.

1.8 Що се отнася до представителността на платформата REFIT, Комитетът смята, че отпускането на две допълнителни места би му дало възможност да изпълни пълноценно и по същество своя мандат и по този начин да бъдат отразени позициите на гражданското общество, което му е възложило да го представлява. Освен това Комитетът констатира липсата на общоевропейско представителство на микропредприятията, малките и средните предприятия в „групата на заинтересованите страни“ на платформата и призовава това да бъде поправено във възможно най-кратък срок.

1.9 Комитетът, благодарение на прекия си контакт с действителността по места, широката мрежа от организации на национално равнище и експертните познания на своите членове, се намира в добра позиция да допринесе значително за оценките на въздействието, които се извършват на европейско равнище. Той възнамерява да отдаде приоритет на последващите оценки и оценките на качеството, които могат да открий въздействието на дадена законодателна намеса или европейска политика и да представят преживения опит и усещанията на европейските икономически и социални партньори.

1.10 При транспонирането на определени директиви Комитетът желае да даде конкретен принос към доклада по собствена инициатива на Европейския парламент относно годишния доклад за прилагането на законодателството на ЕС от държавите членки, като се фокусира върху допълненията, които държавите членки са въвели в хода на транспонирането.

1.11 Комитетът призовава програмата REFIT да се използва като инструмент, който функционира двупосочно, т.е. който не предопределя априори насоката на регулаторната рамка: валидиране, добавка, допълнение, изменение или заличаване на законодателен акт.

1.12 Комитетът не може да приеме да се ангажира с изпълнение на цели, насочени към намаляване на достиженията на правото на ЕС на количествена основа, без предварителна оценка на всички последствия върху социалната и екологичната защита и защитата на потребителите.

1.13 Комитетът подкрепя по-стриктна последваща оценка на въздействието на законодателството на ЕС в рамките на цикъла на политиката на ЕС, по-специално що се отнася до очакваните последици върху растежа и заетостта, посочени в оценката на въздействието, придружаваша първоначалното законодателно предложение. Последващите оценки следва да бъдат извършвани по плуралистичен начин след изтичането на разумен период от време след крайния срок за транспониране в националното законодателство.

2. Общи бележки

2.1 Комитетът припомня, че законодателството има съществено значение за постигането на целите на Договора, както и за установяване на условията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в полза на гражданите, предприятията и работниците ⁽²⁾. Регулаторната рамка допринася също за подобряване на благосъстоянието, за защита на общия интерес и основните права, за насърчаване на високо равнище на социална и екологична защита и за гарантиране на правната сигурност и предвидимост. Тя следва да предотвратява нарушаването на конкуренцията и социалния дъмпинг.

2.2 Ето защо Комитетът приветства няколкократните напомняния от страна на заместник-председателя Timmermans, че програмата REFIT не може да води до дерегулиране на достиженията на правото на ЕС, нито да предизвиква намаляване на равнището на социална защита, на защитата на околната среда и основните права ⁽³⁾.

⁽²⁾ COM(2012) 746 final, стр. 2.

⁽³⁾ COM(2015) 215 final.

2.3 Комитетът счита, че регулаторната рамка създава разходи и административна тежест, които могат да се окажат обременяващи или ненужни, но тя носи и съществени ползи за гражданите, предприятията и публичните органи. Той припомня, че интелигентната регулаторна рамка следва винаги да се стреми към реална добавена стойност. Винаги, когато е възможно, правилата на ЕС трябва да отменят тежест, вместо да създават допълнителна такава.

2.4 Комитетът счита, че споразумението за по-добро законотворчество трябва да дава предимство на най-подходящото действие с цел задълбочаване на изграждането на вътрешния пазар на ЕС: целенасочено хармонизиране, уместно прилагане на принципа на взаимното признаване в нехармонизираните области, съвместно регулиране, саморегулиране и стандартизиране. Във връзка с това Комитетът припомня, че целенасоченото и интелигентно хармонизиране на законодателствата допринася за премахване на пречките пред доброто функциониране на вътрешния пазар. За предприятията и гражданите на ЕС хармонизирането на 28-те национални законодателства представлява важен източник на опростяване и намаляване на регулаторната и административната тежест.

2.5 Комитетът припомня, че основната цел на програмата REFIT е подобряване на качеството и ефективността на европейското законодателство и разработване на прости, разбираеми и последователни правила, без да се поставят под въпрос установените стратегически цели, нито да се действа в ущърб на защитата на гражданите, потребителите, работниците и социалния диалог, както и на околната среда.

2.6 В това отношение Комитетът припомня, че държи въпросното законодателство и свързаната с него тежест да са целесъобразни, крайните ползи от тях да са по-големи от породените разходи и законодателството да бъде пропорционално и да гарантира достатъчна правна сигурност.

2.7 Относно оценката на въздействието

2.7.1 Комитетът отбелязва Междуйнституционалното споразумение за по-добро законотворчество, подписано от трите институции на 13 април 2016 г.

2.7.2 Комитетът приветства по-специално факта, че трите институции признават, че системата за оценка на въздействието е инструмент, който трябва да им помага при вземането на информирани решения и не замества политическите решения ⁽⁴⁾.

2.7.3 Комитетът приветства факта, че Комисията включва в рамката на своите интегрирани, балансирани и плуралистични оценки на въздействието алтернативни решения, които засягат цената на „отказа от Европа“ и въздействието на различните варианти върху конкурентоспособността, но също и въздействието на предложенията върху МСП и микропредприятията, както и цифровото и териториалното измерение ⁽⁵⁾.

2.7.4 Комитетът приветства факта, че Комисията може да допълни своята оценка на въздействието по собствена инициатива или по искане на Европейския парламент или на Съвета, но изразява съжаление, че всяка институция сама определя как да организира работата си във връзка с оценката. Комитетът призовава трите институции да постигнат съгласие за обща методология относно анализа на въздействието, от която ЕИСК и КР също биха могли да се ръководят, за да мотивират внасяните от тях изменения.

2.7.5 Според Комитета оценките на въздействието трябва да се осъществяват в рамките на европейските институции. Въпреки това, когато поради конкретни причини се предвижда използването на частни консултанти, Комитетът настоява:

- спецификациите да се формулират по безпристрастен начин въз основа на прозрачни и ясни критерии и да се публикуват предварително;
- подборът на кандидатите да се осъществява в условия на пълна прозрачност, въз основа на широка и плуралистична покана за подаване на оферти, позволяваща редуване на одобрените консултанти и проверка на тяхната компетентност;

⁽⁴⁾ Междуйнституционалното споразумение (МС) от 15 декември 2015 г., точка 7 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/iia_blm_final_en.pdf).

⁽⁵⁾ Пак там.

— възлагането на поръчката да се оповестява публично.

2.8 Относно консултацията със заинтересованите страни

2.8.1 Комитетът счита, че консултацията със заинтересованите страни и експертите не следва да замества нито консултацията със социалните партньори, с ЕИСК и с Комитета на регионите, които се намесват в точно определени моменти от законодателния цикъл и в границите, определени от ДФЕС, нито консултациите, съществуващи на национално равнище, които трябва да се основават на засилено участие на социалните партньори. Той подчертава, че подходящото картографиране на заинтересованите страни е от съществено значение за добра представителност на участниците и за качествена процедура по консултиране, и приканва Комисията да използва Регистъра за прозрачност за тази цел.

2.8.2 Комитетът изисква консултирането да се осъществява, без да се засягат гражданският диалог (член 11, параграф 2 от ДЕС), консултациите, извършвани в конкретни рамки, като консултациите със социалните партньори (работодателски и синдикални организации), осъществявани в рамките на социалния диалог (член 154 от ДФЕС), или консултацията с консултативните органи като Европейския икономически и социален комитет (член 304 от ДФЕС).

2.8.3 Комитетът подчертава, че доброто разпределение, географско и по целеви групи, което отделя специално внимание на слабо представените групи, трябва се извършва в рамките на „картографирането на заинтересованите страни“. При анализа на отговорите от консултациите трябва да се прилага механизъм за обосновано определяне на пропорционалната тежест ⁽⁶⁾.

2.9 Относно програмата REFIT

2.9.1 Комитетът отбелязва общите цели на разработената от Комисията програма REFIT и препраща по-конкретно към своите становища ⁽⁷⁾ относно програмата за по-добро законотворчество и интелигентното регулиране. Според Комитета интелигентното регулиране не освобождава от задължението за спазване на регулаторната рамка в областта на защитата на гражданите, потребителите и работниците, стандартите за равенство между мъжете и жените или екологичните стандарти и не може да пречи на нейното усъвършенстване. Социалното измерение на вътрешния пазар също трябва да се зачита, както е предвидено в договора, по-конкретно по отношение на транспонирането на договорените споразумения в рамките на европейския социален диалог.

2.9.2 Комитетът отбелязва, че Комисията се стреми да усъвършенства процеса и качеството на инструментите, предназначени да осигурят оптимално проследяване на изпълнението.

2.9.3 Комитетът призовава Комисията да интегрира в своето табло с показатели годишна оценка на основните разходи и ползи от мерките на програмата REFIT в количествено и качествено отношение, включително по отношение на равнището и качеството на заетостта, социалната и екологичната защита и защитата на потребителите.

2.9.4 Комитетът уточнява, че подобряването на регулаторната рамка не може и не трябва да замества политическите решения.

2.10 Платформа REFIT

2.10.1 Комитетът отбелязва създаването на платформата REFIT, в която участва и която следва да анализира предложенията за намаляване на ненужната административна и регулаторна тежест и да улеснява прилагането на европейското законодателство в държавите членки. Той отбелязва, че областите, попадащи в обхвата на социалния диалог и от компетентност на социалните партньори, са били изключени от задачите, възложени на платформата.

⁽⁶⁾ ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 57.

⁽⁷⁾ ОВ С 327, 12.11.2013 г., стр. 33, ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87 и ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 107.

2.10.2 Комитетът обаче отбелязва, че платформата следва:

- да остане място за обмен с консултативен характер, което не може да променя нормалното функциониране на институциите, и по-специално това на законодателите;
- да зачита изискването за консултация с Комитета и за другите задължителни консултации, предвидени в Договорите, по-конкретно в член 154 от ДФЕС относно социалните партньори;
- да се ограничава до разглеждането на ограничен брой теми.

2.10.3 Комитетът очаква също така:

- тази платформа да не дублира изпълнявани другаде консултативни процедури и да не представлява ненужно бюрократично звено;
- платформата да не се намесва в процеса на вземане на решения с мотива, че е била сезирана, провела е дебат по конкретен въпрос или е предложила конкретна форма на намеса.

2.10.4 Комитетът обръща внимание върху факта, че големият брой на участниците в тази платформа, много разнообразното естество на заинтересованите страни (държави членки, социални партньори, НПО, членове на гражданското общество), обширното поле от теми, включени в дневния ред, както и ограниченият брой на срещите не дават възможност за задълбочени дискусии относно предложенията, разглеждани от платформата.

2.11 *Относно представителността на платформата REFIT*

2.11.1 Във връзка с това Комитетът подчертава, че разполага с едно единствено място и участието му в работата се осъществява на принципа на ротация между неговите три групи, въпреки че е установена в Договорите институция, представителна за многообразието на ЕС.

2.11.2 Ето защо Комитетът счита, че отпускането на две допълнителни места би позволило да се зачете тристранният характер на институцията и на нейния мандат и по този начин да бъдат отразени позициите на представляваното от него гражданското общество.

2.11.3 Комитетът констатира липсата на общоевропейско представителство на микро-, малки и средни предприятия в „групата на заинтересованите страни“ на платформата и призовава това да бъде поправено във възможно най-кратък срок.

2.12 *Относно функционирането на платформата*

2.12.1 Комитетът приканва Комисията:

- да изясни способите и критериите за подбор на представляваните в рамките на платформата страни;
- да гарантира, че всеки представител на заинтересованите страни разполага с материални средства, които му позволяват да подготвя срещите и да има ползотворен принос по време на тяхното провеждане;
- да публикува броя и критериите за предварителен подбор на предложенията, получени от Комисията и впоследствие предадени на платформата;
- да следи за добрата представителност на предложенията (държави членки, социални партньори, членове на гражданското общество);

- своевременно да представя на вниманието на членовете изчерпателни и подходящи подготвителни документи, за да им даде възможност да се подготвят в оптимални условия за заседанието, с оглед да допринесат ефикасно за процедурата в нейната цялост;
- да гарантира последващите действия по препоръките по начин, който позволява проследяване на въздействията;
- да публикува резултатите, получени в рамките на работата на платформата.

3. Допълнителни бележки

3.1 Оценка на политиките на ЕС

3.1.1 Комитетът припомня, че трябва да се счита за равнопоставен институционален партньор, а не за подкатегория на заинтересованите страни с многобройни, разнообразни и разнопосочни интереси.

3.1.2 Комитетът напомня, че заради прекия си контакт с действителността по места, широката мрежа от организации на национално равнище и експертните познания на своите членове се намира в добра позиция да допринесе значително за оценката на въздействието.

3.1.3 Комитетът подчертава, че дейностите, свързани с оценката, ще доведат до укрепване на отношенията му с различните организации на гражданското общество и ще му позволят допълнително да утвърди ролята си на мост между институциите и представителите на гражданското общество.

3.1.4 ЕИСК уточнява, че оценката, която ще извърши, приема формата на препоръки относно политиката и че в тези препоръки на преден план се извеждат основните въздействия на разглежданата политика върху гражданското общество и се предлага най-добрият път напред.

3.1.5 Комитетът подчертава, че трябва да дава приоритет на последващите оценки и оценките на качеството, които могат да открият въздействието на дадена законодателна намеса или европейска политика и да представят преживения опит и усещанията на европейските икономически и социални партньори.

3.1.6 Комитетът счита, че последващите оценки на Комисията и Парламента, за които той ще допринесе, следва да послужат като основа за законодателна промяна или за ново законодателство, по което той ще бъде консултиран.

3.1.7 Комитетът приветства възможността да се впише пълноценно в законодателния цикъл и да увеличи възможностите да допринесе за определянето на бъдещите политически стратегии на Съюза.

3.2 Транспониране на директивите

3.2.1 В рамките на транспонирането на директивите в националното право държавите членки понякога добавят елементи, които по никакъв начин не са свързани със съответното законодателство на Съюза; поради това Комитетът счита, че тези добавки следва да бъдат ясно посочени било в акта или актовете за транспониране, било чрез свързаните с тях документи⁽⁸⁾. В този контекст Комитетът счита, че терминът „gold-plating“, отнасящ се за „свърхурегулирането“, е израз, който не трябва да се използва, тъй като заклеймява определени национални практики и изключва диференциация и гъвкав подход.

3.2.2 Комитетът счита, че в случаите на минимална хармонизация държавите членки трябва да си запазят възможността да предвидят в своето вътрешно право мерки, които имат за цел насърчаването на заетостта, подобряването на условията на живот и на работа, подходяща социална закрила, високо и устойчиво равнище на заетост и борбата срещу социалната изолация⁽⁹⁾, насърчаването и развитието на МСП, както и високо равнище на закрила на човешкото здраве или защита на потребителите⁽¹⁰⁾ и опазване на околната среда⁽¹¹⁾, без обаче да се създават ненужни нормативни или административни пречки, и следователно е важно регламентите да се ползват с предимство пред директивите всеки път, когато това е възможно.

⁽⁸⁾ Точка 31 от МС.

⁽⁹⁾ Член 151 от ДФЕС.

⁽¹⁰⁾ Членове 168 и 169 от ДФЕС.

⁽¹¹⁾ Член 191 от ДФЕС.

3.2.3 Комитетът констатира, че стремежът към максимална хармонизация в законодателните предложения много често води до множество дерогации и изключения, като ефектът от това е създаването и легитимирането на допълнителни пречки пред вътрешния пазар.

3.2.4 Комитетът счита, че може да играе полезна роля в качеството си на посредник между законодателите и ползвателите на законодателството на ЕС и да донесе конкретен принос към доклада по собствена инициатива на Европейския парламент относно годишния доклад за прилагането на законодателството на ЕС от държавите членки, като се фокусира върху допълненията, които държавите членки са въвели в хода на транспонирането, и в това отношение счита, че проучването на Обсерваторията на единния пазар относно „Действие на директивата за услугите в строителния сектор“⁽¹²⁾, както и проучването на Обсерваторията на пазара на труда относно младежката безработица⁽¹³⁾, за да посочим само тези два примера, биха могли да се окажат полезни в методологичен план.

3.3 Бъдещи измерения

3.3.1 Комитетът призовава програмата REFIT да се използва като инструмент, който функционира двупосочно, т.е. който не предопределя априори насоката на регулаторната рамка: добавка, допълнение, изменение или заличаване на законодателен акт.

3.3.2 Комитетът е съгласен по принцип, че Комисията трябва да осъществява постоянен скрининг и преоценка на постиженията на правото на ЕС, по-специално чрез преглед на целесъобразността и добавената стойност на законодателните и незаконодателните актове на ЕС.

3.3.3 Комитетът счита, че интегрираният и цялостен характер на оценките на въздействието е от съществено значение и че Комисията не трябва да се съсредоточава единствено върху измерението, свързано с конкурентоспособността; той счита, че е важно надлежно да се отчете добавената стойност на намесата на ЕС и че анализът разходи — ползи би следвало да разглежда всички аспекти, включително разходите от непредприемането на действия.

3.3.4 Оценка на въздействието

3.3.4.1 Комитетът счита, че умножаването на критериите за оценка на въздействието не може да е причина Комисията да не предприеме действие или да откаже инициатива с мотива, че един или повече критерии няма да бъдат изпълнени; ето защо той счита, че Комисията трябва да извърши преглеждане на критериите помежду им, и че умножаването на критериите не може да доведе до своего рода бюрократизиране на процеса на вземане на решения и до законодателно въздържание.

3.3.4.2 Комитетът обръща особено внимание на принципа „Мисли първо за малките“ („Think Small First“) и на теста за МСП — по-специално в своето становище относно *Small Business Act*⁽¹⁴⁾, но смята, че не е целесъобразно да се предоставят на микропредприятията общи облекчения и че би било по-уместно по отношение на законодателните предложения да се възприеме индивидуализиран подход, основан на задълбочена оценка на въздействието.

3.3.4.3 Комитетът изразява съгласието си предложенията на Комисията да бъдат придружени от стриктна оценка на въздействието, основаваща се на факти („evidence-based“), но подчертава, че законодателят на Съюза има грижата да упражни правото си на преценка, осигурявайки определен баланс между опазването на здравето, околната среда и защитата на потребителите, от една страна, и икономическите интереси на операторите, от друга, за постигането на дадената му по силата на Договора цел да осигурява високо равнище на защита на здравето и околната среда⁽¹⁵⁾.

3.3.4.4 Комитетът уточнява, че тази задача може да засегне също количественото определяне на регулаторната и административната тежест, доколкото задачата:

— разглежда въпроса за разходите и тежестта на регулаторната рамка по отношение на нейното въздействие върху предприятията и конкурентоспособността като цяло, но също и по отношение на ползите от съществуващата правна уредба в социалната сфера, околната среда, правата на потребителите, общественото здраве и заетостта;

⁽¹²⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2014-02466-00-01-tcd-tra-bg.pdf>

⁽¹³⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.lmo-observatory-impact-study-youth>

⁽¹⁴⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 51.

⁽¹⁵⁾ Решение на Съда от 8 юли 2010 г. по дело C-343/09, Afton Chemical Limited/Secretary of State for Transport, ECLI:EU:C:2010:419, точка 56.

- няма да доведе до намаляване или отслабване на политическите цели на ЕС;
- проверява „пропуските“ в регулаторната рамка и инициативите, които да бъдат предприети с цел обезпечаване на ЕС с интелигентни стандарти с много високо качество.

3.3.4.5 Комитетът не може да приеме да се ангажира с изпълнение на цели, насочени към намаляване на достиженията на правото на ЕС на количествена основа, без предварителна оценка на всички последствия върху социалната и екологичната защита и защитата на потребителите.

3.3.4.6 Що се отнася до оценката на кумулативните разходи, Комитетът уточнява, че когато Комисията извършва предварителна или последваща оценка на въздействието на част от европейското законодателство, тя трябва да отчете факта, че новите разходи се добавят към съществуващите разходи за съответствие и изпълнение. Комитетът признава, че оценката на кумулативните разходи цели изчисляването на финансовите разходи, които обременяват законодателството в определен сектор, но уточнява, че тази оценка не може да доведе до частично или пълно освобождаване на определен сектор.

3.3.5 Предварителна оценка

3.3.5.1 Комитетът изразява загриженост във връзка с факта, че обсъждането се измества към все по-ранните етапи на процеса, преди намесата на съзаконодателите и социалните партньори и че за тях съществува риск да бъдат лишени от участие в обсъжданията, които вече ще са били проведени без тях.

3.3.6 Последваща оценка

3.3.6.1 Комитетът счита, че последващата оценка е поне толкова важна колкото и предварителната; във връзка с това той призовава Комисията да представи методическо ръководство в областта на критериите за устойчиво развитие.

3.3.6.2 Комитетът подкрепя по-стриктна последваща оценка на въздействието на регулаторната рамка на Съюза в рамките на цикъла на политиката на ЕС, по-специално що се отнася до очакваните последици върху растежа и заетостта, посочени в оценката на въздействието, придружаваща първоначалното законодателно предложение.

3.3.6.3 Комитетът е на мнение, че последващите оценки следва да бъдат извършвани по плуралистичен начин след изтичането на разумен период от време след крайния срок за транспониране в националното законодателство.

3.3.6.4 Комитетът счита, че последващите оценки представляват важни инструменти за анализ и че заключенията, изведени от оценките, могат пряко да послужат при евентуална оценка на въздействието с оглед преразглеждането на даден законодателен акт.

Брюксел, 26 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

При разискванията бяха отхвърлени следните изменения, които обаче получиха най-малко една четвърт от подадените гласове (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

а) параграф 2.11.1 и параграф 2.11.2

~~Във връзка с това Комитетът подчертава, че разполага с едно единствено място и участието му в работата се осъществява на принципа на ротация между неговите три групи, въпреки че е установена в Договорите институция, представителна за многообразието на ЕС.~~

~~Ето защо Комитетът счита, че отпускането на две допълнителни места би позволило да се зачете тристранният характер на институцията и на нейния мандат и по този начин да бъдат отразени позициите на представяваното от него гражданското общество.~~

б) параграф 1.8

~~Що се отнася до представителността на платформата REPTT, Комитетът смята, че отпускането на две допълнителни места би му дало възможност да изпълни пълноценно и по същество своя мандат и по този начин да бъдат отразени позициите на гражданското общество, което му е възложило да го представлява. Освен това Комитетът констатира липсата на общоевропейско представителство на микропредприятията, малките и средните предприятия в „групата на заинтересованите страни“ на платформата и призовава това да бъде поправено във възможно най-кратък срок.~~

Изложение на мотивите

Представяването на ЕИСК не може да бъде друго освен единно. То може да бъде само представяване на ЕИСК, а не на всяка една от групите. Начинът на осигуряване на това единно представяне е изцяло от компетентността на ЕИСК, който не може да се изразява и да гласува с три отделни и евентуално различни гласа.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“: 49

Гласове „против“: 123

Гласове „въздържал се“: 16

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Промените в естеството на трудовите правоотношения и въздействието им върху поддържането на достойно трудово възнаграждение, въздействието на технологичното развитие върху системата за социална сигурност и трудовото право“

(проучвателно становище)

(2016/C 303/07)

Докладчик: Kathleen WALKER SHAW

С писмо от 16 декември 2015 г. Министерството на социалните въпроси и заетостта, от името на нидерландското председателство на Съвета и съгласно член 304 от ДФЕС, поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Промените в естеството на трудовите правоотношения и въздействието върху поддържането на достойно трудово възнаграждение“.

С писмо от 14 март 2016 г. Министерството на външните работи и европейските въпроси на Република Словакия, която ще поеме председателството на Съвета през юли 2016 г., поиска от Европейския икономически и социален комитет, в съответствие с член 304 от ДФЕС, да изготви проучвателно становище в рамките на подготовката на неформалната среща на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси — EPSCO (14 и 15 юли 2016 г.) относно

„Въздействието на технологичното развитие върху системата за социална сигурност и трудовото право“.

(проучвателно становище)

Като се има предвид, че искането отговаря на голяма част от извършената работа в рамките на становището по искане на нидерландското председателство, и с оглед на времевите ограничения за Съвета, беше договорено двете искания да се съчетаят в едно становище.

Секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 201 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Характерът на труда и трудовите правоотношения се променя бързо. Предизвикателството за ЕС е да насърчава иновациите, технологичното развитие и творчеството, за да стимулира и постига положителни резултати за устойчива и конкурентоспособна социална пазарна икономика. Въздействието на тези развития върху пазара на труда, трудовите стандарти, икономиката, данъците, системите за социална сигурност и минималната работна заплата трябва да бъде оценено. Създаването на равнопоставени условия и справедлива цифрова икономика за работниците и за предприятията от всякакъв мащаб и от всички сектори, както и повишаването на уменията в областта на цифровите технологии, са някои от най-важните предизвикателства, с които трябва да се справим. Европа и нейните социални партньори трябва да играят ключова роля, за да гарантират, че този процес води до положителен, справедлив и устойчив резултат и че всички „сиви зони“ в областта на правата и средствата за защита са взети под внимание.

1.2 ЕИСК счита, че е от приоритетно значение да се защитава качеството и финансовата устойчивост на системите за социално осигуряване в целия ЕС и препоръчва Европейската комисия и държавите членки при консултация със социалните партньори да предприемат проучване на най-добрите практики като основа за разработването на модели за социално подпомагане, адаптирани да обхващат по-гъвкави форми на заетост, като осигуряват участие на подходящи равнища на социална защита за всички заети лица, включително на независимите работници, които остават извън традиционната система за социално подпомагане. Тази тема би трябвало да се разгледа в процеса на разработване на стълба на ЕС на социалните права. Приветстваме факта, че ЕИСК разглежда този въпрос в отделно становище.

1.3 ЕИСК препоръчва допълнителен анализ на въздействието на тези развития върху уменията, както и оценка на това какви условия за учене през целия живот, преквалификация и повишаване на квалификацията са на разположение на работниците в рамките на тези нови правоотношения, за да се избягва евентуално деквалифициране в резултат на тези иновации или на отрицателно въздействие върху квалификацията и да се осигурят по-добри възможности за заетост. Насърчаването и подобряването на цифровите умения за всички трябва да бъде приоритет в ЕС.

1.4 ЕИСК счита, че са необходими повече данни и анализ на равнището на ЕС за мащабите на краудсорсинга, характеристиките на работещите в условията на краудсорсинг, разновидностите на новите форми на трудова заетост като договорите за нула часове заетост, договорите на повикване и новите професии, гражданските договори, мащаба на „платформената икономика“, секторите, в които тя функционира, и нейното географско разпределение в ЕС. Това ще спомогне да се оценят нуждите на предприятията и работниците при използването на тези форми на заетост.

1.5 Необходимо е по-рутинно събиране на статистически данни за тези промени чрез изследвания на европейската работна сила и доклади за пазара на труда, в които се определят най-добрите практики, при наличие на такива. Това ще осигури възможност за мониторинг на въздействието на новите форми на трудови правоотношения върху пазара на труда и икономиката и за оценка на техния принос за създаване на устойчиви и качествени работни места и растеж с оглед информационно обезпечаване на политиката на ЕС по отношение на заетостта, включително Европейския семестър и стратегията „Европа 2020“. За финансиране на това проучване би трябвало да се използват „Хоризонт 2020“ и други съответни линии на ЕС за финансиране.

1.6 Необходими са също така данни от повторени във времето изследвания с цел установяване на последиците от новите форми на трудови правоотношения и тяхното въздействие върху устойчивостта на трудовата заетост през целия живот⁽¹⁾. Освен това е важно да се определи степента, в която те са обусловени от или свързани с други демографски променливи (като например възраст, увреждане, етническа принадлежност и статут на мигрант).

1.7 Съществува спешна необходимост от изясняване на правния статут на новите посредници на пазара на труда като онлайн платформите с цел тяхното идентифициране в официалните статистически данни, проследяване на техния растеж и установяване на стандартите, задълженията, отговорностите и правилата за дейността, които следва да се прилагат, и на регулаторните органи, които следва да отговарят за инспекцията и изпълнението, като същевременно се признава, че тези платформи могат да бъдат източник на иновации, възможности за заетост и икономически растеж.

1.8 ЕИСК отбелязва, че понастоящем Европейската комисия провежда консултации във връзка с Директивата относно задължението за писмено заявление от страна на работодателя⁽²⁾, и очаква разглеждането на нови форми на трудови правоотношения да бъде включено в предложенията, ако Европейската комисия реши да преразгледа законодателството. По-специално се изразява надежда да бъдат направени уточнения по отношение на новите форми на трудови правоотношения, като в същото време се избягва създаването на допълнителни административни тежести особено за МСП. Може също така да се обмисли разширяване на обхвата на прилагането, така че да бъдат включени работниците, предоставяне на писмено заявление от първия ден, както и предвиждане на минимален брой часове с оглед прекратяване на практиката да се сключват „договори за нула часове заетост“.

1.9 ЕИСК препоръчва по отношение на онлайн платформите, краудсорсинга, икономически зависимите самостоятелно заети лица и други нови форми на самостоятелна заетост, проблемите, свързани с регулирането на дейността на посредниците, отговорността във връзка със злоупотуки, щети и неизпълнение на задължения за предоставяне на услуги, да бъдат решавани с цел осигуряване на защита на работниците, потребителите и широката общественост. Необходимо е изясняване на приложимостта на съществуващите разпоредби на ЕС относно здравословните и безопасни условия на труд за тези нови форми на заетост, процедурите за действие при нарушения на тези разпоредби, отговорностите за инспекцията и за застраховката за покриване на отговорността на работниците, потребителите и широката общественост.

⁽¹⁾ France Stratégie, „Le compte personnel d'activité de l'utopie au concret“ („Личната трудова сметка — от утопия към реализация“), окончателен доклад.

ОИСП, „Employment outlook“ („Перспективи за заетостта за 2014 г.“), стр. 179.

⁽²⁾ Директива 91/533/ЕИО.

1.10 На инспекциите по труда следва да бъде осигурена роля за включване на тези форми на заетост в техните сфери на компетентност, а на техните инспектори да бъдат осигурени подходящи ресурси, умения и обучение. Развитието на партньорства със синдикатите, сдруженията на потребителите и други представителни сдружения би могло да е от полза с оглед на реакцията на обществената загриженост и търсенето на обезщетения. Обменът на най-добри практики ще бъде важна част от този процес.

1.11 Също така следва да бъде анализирано въздействието върху обхвата на колективното трудово договаряне в засегнатите сектори, като се има предвид, че голям брой работници биха могли да останат извън структурите на колективното трудово договаряне и синдикалното представителство. ЕИСК изразява безпокойство, че когато работниците се считат за самостоятелно заети, тяхното право свободно да се сдружават може да бъде поставено под въпрос, ако сдружаването им може да се разглежда като образуване на картел, при което има риск от конфликт с правилата на ЕС относно антиконкурентните практики. Тези опасения, които могат да поставят под въпрос това основно право, трябва да се разгледат и преодолее. Необходими са насоки за прилагането на правилата на конкуренцията по отношение на самостоятелно заетите работници в ситуации, присъщи за наетите лица. В този контекст използването на разбирането на МОТ за „работник“ вместо по-тясното понятие за „наето лице“ би могло да бъде полезно за по-добро разбиране на това как трябва да се прилагат основните принципи и права на работното място⁽³⁾, чието ползване не следва да се възпрепятства от правилата на ЕС за конкуренцията.

1.12 ЕИСК призовава да бъде направено проучване на договорния статут на работещите в условията на краудсорсинг и други нови форми на трудови правоотношения, както и на задълженията на посредниците, като се взема под внимание способността на такива работници да договарят или определят заплащането, работното време и условията, почивните дни, пенсиите, правото на отпуск по майчинство, здравното осигуряване за сметка на работодателя и други трудови права и да защитават произведената интелектуална собственост. Необходими са и насоки за изясняване на възможните сиви зони, свързани с трудовия им статут във връзка с данъчното облагане и социалното осигуряване.

1.13 ЕИСК препоръчва Европейската комисия, ОИСР и МОТ да си сътрудничат със социалните партньори с оглед изготвянето на подходящи разпоредби за достойни условия на труд и защита на онлайн работниците и работниците, работещи при други нови правоотношения. ЕИСК счита, че би било полезно да се разработи подход на равнището на ЕС, като същевременно отбелязва, че повечето мерки ще трябва да се предприемат на равнището на държавата членка, на сектора или на работните места.

1.14 Както посочиха европейските социални партньори, важно е Европейската комисия да планира по такъв начин своята политика в областта на заетостта, че да подкрепи цифровата трансформация на нашите икономики и на пазара на труда. Същевременно тя следва да се стреми към максимално увеличаване на възможностите за заетост, които могат да възникнат в резултат на цифровизацията на нашите икономики. Политиките по отношение на пазара на труда би трябвало да са насочени и към защита и преквалификация/повишаване на квалификацията на лицата, засегнати от цифровизацията. В това отношение ЕИСК препоръчва да бъдат въведени ефективни права и защита, мониторинг и изпълнение, за да се избегне увеличаването на неравенствата в доходите и намаляването на нетните доходи и да се гарантира устойчив потенциал за икономически ръст в целия ЕС.

1.15 ЕИСК предлага Европейската комисия да обмисли начини за стимулиране на разработването на европейски платформи така, че създадената стойност да остане в местните икономики, основавайки се на богатата традиция на Европа в областта на взаимността и сътрудничеството по отношение на координацията на пазара на труда, често осъществявана на общностно равнище и с активното съдействие на синдикални организации, местни работодатели и национални сдружения на самостоятелно заети лица. Важно е да се обмислят мерки, които да помогнат на предприятията да създават устойчиви качествени работни места, като се предоставя подкрепа след първоначалната „стартова“ фаза до фазата на експанзия, по време на която понастоящем много нови предприятия не се ползват с достъп до финансиране.

⁽³⁾ Както става ясно от решението на Съда на ЕС по дело FNV-KIEM (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-413/13>) от 2015 г., налице са очевидни възможности за тълкуване при прилагането на правилата за конкуренцията по отношение на самостоятелно заетите работници в ситуации, присъщи за наетите лица. В проучване на Института за информационно право (IVIR) от 2014 г. относно договорните споразумения за авторите и изпълнителите се изтъкват също така секторните освобождавания като възможно решение за бъдещето, като се набляга на подходящ пример от Германия, където член 12а от Закона за колективното трудово договаряне позволява някои самостоятелно заети автори и изпълнители да се възползват от колективното трудово договаряне. В проучването се уточнява, че се счита, че подобни освобождавания „служат на обществен интерес чрез предоставяне на закрила за група, която заслужава в икономическо и социално отношение същите права като на наетите лица“.

2. Въведение

2.1 Бързото развитие на технологиите, в съчетание с други икономически и обществени тенденции, доведе до нарастване на новите форми на трудови правоотношения, които променят ландшафта на пазара на труда и правят структурата му още по-сложна. Иновациите и творчеството имат важна роля за стимулирането на устойчива и конкурентна социална пазарна икономика. От жизненоважно значение е да се постигне баланс между насърчаването на икономическите и социалните ползи от тези нови развития, като се гарантират необходимите защити за работниците, потребителите и предприятията и същевременно се избягва злоупотребата с тях като средство за заобикаляне на лоялните трудови практики.

2.2 Новите форми на трудови правоотношения притежават потенциала да създават работни места, да способстват за по-гладкото функциониране на пазарите на труда, като предлагат по-голяма гъвкавост както на работниците, така и на работодателите, увеличават самостоятелността на работниците, правят работните места по-адаптивни, насърчават развитието на уменията и предлагат по-големи възможности за постигане на положителен баланс между професионалния и личния живот. Същевременно е важно да се насърчават качествена заетост, социалният диалог и структурите на колективното трудово договаряне, където е възможно, и да се отстранява всяка липса на яснота относно правата и задълженията на работодателите и работниците, трудовия статут на работниците, отговорността за злоупотреби, застраховането и професионалната отговорност, приложимостта на разпоредбите за данъчно облагане, социална защита и други разпоредби. Необходима е всеобхватна оценка на способността на съществуващия пазар на труда и на системите за социална сигурност да реагират на тези развития, за да се избегне по-нататъшно увеличаване на неравенствата в доходите и да се гарантира, че хората ще могат да запазят достоен и сигурен доход и баланс между професионалния и личния живот.

2.3 ЕИСК разгледа въпроси, свързани с тези нововъзникващи тенденции, в няколко становища⁽⁴⁾, които помогнаха за изготвянето на настоящото проучвателно становище. В Нидерландия и Словакия, чиито председателства отпразвиха искане за настоящото проучвателно становище, делът на нестандартните форми на заетост доближава съответно 60 % и 20 %⁽⁵⁾.

2.4 Последните доклади на Европейската фондация за подобряване на условията за живот и труд (Eurofound)⁽⁶⁾ и МОТ⁽⁷⁾ спомогнаха за установяване на преминаването от традиционни трудови правоотношения към по-нестандартни форми на заетост през последното десетилетие. МОТ посочва, че „Постоянното трансформиране на трудовите правоотношения има важни икономически и социални последици. То допринася за нарастващите различия между трудовите възнаграждения и производителността и ... може да предизвика неравенство в доходите“⁽⁸⁾. Според МОТ⁽⁹⁾, сред държавите с налични данни, които покриват 84 % от общата световна заетост, само около една четвърт (26,4 %) от работниците са назначени на постоянен договор, а в икономиките с високи доходи повече от три четвърти от работниците са назначени на постоянен договор. Въпреки че моделът на стандартна заетост става все по-малко доминиращ, той остава важен елемент от европейския модел на пазара на труда. МОТ подчертава, че за правителствата, институциите на ЕС и социалните партньори е важно да идентифицират и определят новите форми на заетост, да разработят и адаптират политика и законодателство, които могат да се справят с промените и да осигурят положителни резултати, гарантиращи политическа и регулаторна среда, благоприятна за защитата на интересите на предприятията и работещите във всички форми на заетост.

3. Общи тенденции по отношение на заетостта: контекст

3.1 В европейските икономики се забелязва нарастване на редица практики в областта на заетостта — от една страна те представляват предизвикателство към традиционния модел на постоянна работа на пълен работен ден при определено работно време, договорени права и обезщетения и пълно включване в националните системи за социална защита. От друга страна могат да доведат до създаването на повече работни места и новаторски начини на работа и е важно да се осигури качеството на тези работни места в съответствие с новите бизнес модели. Някои от тези форми са свързани с глобализацията, цифровизацията, промените в моделите на производство като възлагането на външни изпълнители на дейности, които преди са се извършвали в рамките на предприятието, други са свързани с въвеждането на нови практики в дружествата, а трети — с прилагането на напълно нови модели на заетост.

⁽⁴⁾ ОВ С 133, 9.5.2013 г., стр.77 ; ОВ С 11, 15.1.2013 г., стр.65 ; ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 44; ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 43; ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр.14; ОВ С 013, 15.1.2016 г., стр. 161; ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 161; ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 40.

⁽⁵⁾ ОИСР, „Reducing labour market polarisation and segmentation“ („Намаляване на поляризацията и сегментацията на пазара на труда“), презентация на S. Scarpetta, 2014 г.

МОТ — Доклад за обсъжданията на експертната среща относно нестандартните форми на заетост.

МОТ — Заключение на експертната среща относно нестандартните форми на заетост.

⁽⁶⁾ Eurofound, „New forms of employment“ („Нови форми на заетост“).

Eurofound, „Harnessing the crowd — A new form of employment“ („Мобилизиране на тълпата — нова форма на заетост“).

⁽⁷⁾ МОТ, „The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook 2015“ („Промените в естеството на работните места — световна заетост и социални перспективи 2015 г.“).

МОТ, „Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation“ („Регулиране на трудовите правоотношения в Европа: Ръководство за препоръки“) — Препоръки за трудови правоотношения от 2016 г. (№ 198).

⁽⁸⁾ МОТ, „Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation“ („Промените в естеството на работните места — световна заетост и социални перспективи 2015 г.“), стр. 13—14.

⁽⁹⁾ Вж. бележка под линия 8, стр. 30.

3.2 Новите форми на трудова дейност могат да разкрият пред хората нови възможности да станат предприемачи или да навлязат в професии, които преди това са били недостъпни за тях, или да излязат от сенчестата икономика на недеклаирания труд. Изследванията на мотивацията на предприемачите показват, че хората, които създават нови предприятия, водени от положителна мотивация (например за да извлекат максимална полза от една добра идея), са повече от тези, които се ръководят от отрицателна мотивация (например поради липса на други възможности за работа) ⁽¹⁰⁾.

3.3 Новите трудови правоотношения включват договори „за нула часове“, „на повикване“ или договори „само за периода на полета“; „работни места с ниско заплащане“ (mini-jobs); „работа като част от портфейл“; работа на основата на ваучери, граждански договори и споразумения за работа на половин щат. Те са придружени от редица нови форми на договаряне, при които работата се организира чрез посредници, включително „компаниите — чадъри“, „агенциите за самостоятелна заетост“, „агенциите за съвместна заетост“ или онлайн платформи за „краудсорсинг“. При много от тези форми работниците се обозначават като независими изпълнители, „съдружници“, „координатори“, „партньори“ или с други термини, които понякога замъгляват трудовия им статут. Макар и често да се счита за самостоятелна заетост, част от тази дейност не отговаря на критериите за истинска самостоятелна заетост, като например способността за формулиране на задачи, определяне на равнища на заплащане или притежаване на права върху създадената интелектуална собственост. Непостоянната, инцидентната или сезонната заетост са типични за някои сектори, например за туризма, кетъринга и селското стопанство и определена степен на гъвкавост е необходима както на работодателя, така и на работника. Независимо от това дали подобна заетост се урежда чрез агенция или самостоятелно, е необходима регулаторна уредба за тези договори, за да се избегне бичът на недеклаирания труд.

3.4 Важно е да се направи разграничение между истинското предприемачество, самостоятелно заетите професионалисти и новите форми на зависима заетост за собствена сметка, както и да се гарантира качеството на извършваната работа. Дори за работниците с официални трудови договори развитието в организацията на трудовата дейност, свързани с оценка въз основа на поставените задачи и работа по проекти, променят традиционното работно време, което се отразява върху темпа на живота и сигурността на доходите. Социалният диалог и колективното трудово договаряне бележат успех на много работни места, като например телефонни центрове, за справяне със „сивите зони“ и подобряване на условията на труд.

4. Цифровизация

4.1 Цифровизацията може да увеличи производителността и гъвкавостта в съществуващите предприятия и да осигури основа за нови сектори и заетост, като по този начин допринася за растежа и конкурентоспособността на Европа. Ако се управлява ефективно, тя играе и важна роля в развитието на социалната пазарна икономика, популяризирането на необходимостта от съчетаването на професионалния и личния живот и намаляването на неравнопоставеността между половете по отношение на заетостта и социалното осигуряване. По този въпрос е полезно да се посочи приетото наскоро съвместно изявление на Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC), Конфедерацията на европейския бизнес (BusinessEurope), Европейския център на предприятията с държавно участие и на предприятията от общ икономически интерес (СЕЕР) и Европейската асоциация на занаятите и малките и средните предприятия (UEAPME) ⁽¹¹⁾.

4.2 Цифровизацията оказва значително въздействие върху организацията на труда и заетостта, което изисква допълнително внимание от страна на политиците и управлението. Тя трансформира и отношенията с потребителите, като улеснява достъпа до стоки и услуги. Удовлетворението на потребителите е голямо, но съществуват опасения във връзка с въздействието на това явление върху икономиката и са необходими подобрения по отношение на ефективните механизми за обезщетяване. Чрез проактивна политика на равнището на ЕС и на национално равнище трябва да се гарантира, че потенциалът на цифровизацията се разгръща, като същевременно се избягват опасностите, които тя крие ⁽¹²⁾.

4.3 Значителен дял от населението разполага с достъп до интернет от много точки и по принцип чрез него може да осъществи свързан с работата контакт по всяко време и от всяко място, което води до нарастване на мобилната работа и до отпадане на пространствените и времевите граници между професионалния и личния живот. Тази гъвкавост може да благоприятства предприятията и работниците, ако техните интереси се зачитат. Необходимо е да се разгледа по-подробно дали и доколко личният и семейният живот на работещите се нуждае от допълнителна защита във времена на повсеместна цифрова и мобилна комуникация и какви мерки на национално и европейско равнище са подходящи за ограничаване на тази всеобща наличност/достъпност ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ GEM 2015/2016 общ доклад.

⁽¹¹⁾ Изявление на европейските социални партньори относно цифровизацията.

⁽¹²⁾ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 161, параграфи 1.3, 1.5, 8.5.6.

⁽¹³⁾ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 161, параграф 4.4.

4.4 Масовото развиване на умения в сферата на ИКТ и владенето на стандартни софтуерни продукти и на използвани в световен мащаб езици позволява на работодателите да навлизат на световните пазари на труда за възлагане на работа на външен изпълнител. Това създава възможности европейските граждани да работят за клиенти в целия свят независимо от местоположението, но същевременно води до заплахи за предприятията и работниците от нелоялна конкуренция, тъй като те трябва да се конкурират за тези работни места с представители на икономики с ниски заплати, които може да не се придържат към основните трудови стандарти на МОТ и да не гарантират достойни условия на труд.

5. Развитие на уменията

5.1 Технологичните промени могат да подпомогнат развитието на умения, но също така притежават потенциал да деквалифицират работниците, практикуващи традиционни професии. Следва да се разгледа въздействието на тези тенденции върху уменията, както и да се оценят възможностите за учене през целия живот, преквалификация и повишаване на квалификацията, които са на разположение на работниците при тези нови взаимоотношения. В сътрудничество със синдикалните организации, Европейския център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) и различните равнища на управление предприятията трябва да гарантират развитието на умения, които отговарят на нуждите на променящия се трудов свят. Ефективното използване на Европейския социален фонд и други ресурси за посрещане на тези предизвикателства е от жизненоважно значение.

5.2 Основно предизвикателство е да се гарантира, че хората разполагат с уменията, необходими им, за да се развият на качествени работни места в условията на променящи се пазари на труда; това трябва да бъде основен акцент на бъдещата европейска програма на ЕС за уменията. Оценката на това как най-добре да се адаптират уменията и подобряването на цифровите умения за всички трябва да бъдат приоритет за институциите на ЕС и публичните власти с активното участие на социалните партньори на всички равнища. ЕИСК отбелязва, че това вече е ангажимент, поет в работната програма на ЕС за социалния диалог през 2015 — 2017 г.

6. Статистика

6.1 Липсват надеждни статистически данни за тези промени. Съществува необходимост от данни за степента на заетост в условията на краудсорсинг, характеристиките на работещите в условията на краудсорсинг, разновидностите на самостоятелната заетост, икономически зависимата самостоятелна заетост, мнимата самостоятелна заетост и рисковата заетост; размера на „платформената икономика“, секторите, в които тя функционира, и нейното географско разпределение, като се сравнява позицията на ЕС в глобален контекст.

6.2 Необходими са също така статистически данни, които да дават възможност въздействието на новите форми на трудови правоотношения върху пазара на труда, поляризирането на труда, доходите и икономиката да бъде наблюдавано и да служи за информационно обезпечаване на политиката на ЕС по отношение на заетостта, включително Европейския семестър и стратегията „Европа 2020“.

6.3 Необходими са и данни от повторени във времето изследвания с цел установяване на последиците от новите форми на трудови правоотношения и тяхното въздействие върху устойчивостта на трудовата заетост през целия живот, както и с оглед на определяне на степента, до която те са обусловени от или свързани с други демографски променливи (като например възраст, увреждане, етническа принадлежност и статут на мигрант). Също така следва да бъде анализирано въздействието върху обхвата на колективното трудово договаряне в най-засегнатите сектори, като се има предвид, че голям брой работници, които искат да бъдат обхванати от него, биха могли да останат извън структурите на колективното трудово договаряне и синдикалното представителство.

6.4 За подкрепа на това проучване би трябвало да се използват „Хоризонт 2020“ и други съответни линии на ЕС за финансиране.

7. Правен статут на посредниците на пазара на труда

7.1 Новите форми на заетост се развиват толкова бързо, че договорните отношения не успяват да ги следват, поради което е необходимо да разгледаме правния им статут. Съществува спешна необходимост от изясняване на статута на посредниците на пазара на труда и онлайн платформите с цел тяхното идентифициране в официалната статистика, за проследяване на техния растеж и за установяване на стандартите, задълженията, отговорностите и правилата за дейността, които следва да се прилагат, и на регулаторни органи, които следва да отговарят за инспекцията и изпълнението. Различията в термините и определенията за „работник“, „наето лице“, „самостоятелно заето лице“ и „стажант“ в рамките на ЕС допълнително усложняват оценките.

7.2 ЕИСК отбелязва, че понастоящем Европейската комисия провежда консултации във връзка с Директивата относно задължението за писмено заявление от страна на работодателя⁽¹⁴⁾, и очаква, че новите форми на трудови правоотношения ще бъдат включени в обхвата ѝ.

7.3 Онлайн платформите се развиват бързо и оказват общо положително въздействие върху икономиката, заетостта и иновациите, като в някои случаи мащабът на тези развития поражда риск от създаване на монополи, които имат потенциал да нарушат пазара и да доведат до нечестна конкуренция. С „икономиката на споделянето“ и с другите нови модели на заетост не бива да се злоупотребява като със средство за неплащане на достойни трудови възнаграждения, неспазване на задълженията по отношение на данъчното облагане и социалната сигурност и неосигуряване на други права и условия в сферата на заетостта посредством прехвърляне на разходите към потребители и работници или избягване на разпоредбите, отнасящи се до предприятията, които работят офлайн. Това би създавало риск от ощетяване на предприятията и работниците в други сектори, като по този начин се поставят под въпрос договорените стандарти и равнопоставените условия.

8. Здраве и безопасност

8.1 Дистанционната заетост би могла да доведе до рискове за здравето и безопасността на работниците, техните клиенти и широката общественост. Работата може да се извършва в обществени помещения или частни домове, с използването на опасни материали и оборудване, без необходимите инструкции или защитно облекло. Отговорността за застраховането, сертифицирането, както и професионалната отговорност могат да бъдат неясни. Онлайн работниците могат да извършват интензивна работа пред екран в неподходяща среда, като използват мебели и оборудване, които не отговарят на ергономичните стандарти.

8.2 Въпросът с отговорността във връзка с безопасността и инцидентите е сива зона по отношение на някои онлайн платформи и трябва да бъде решен, за да бъдат защитени работниците, клиентите и широката общественост.

8.3 В рамките на изслушването във връзка с настоящото становище⁽¹⁵⁾ бяха споменати и други въпроси, които трябва да бъдат разгледани, включително умората вследствие на продължително и нерегламентирано работно време и стреса, свързан с непредвидимия характер на работата и дохода, незаплащането поради отхвърлена работа, получаването на ниска оценка от страна на клиентите, която не може да бъде оспорена, „изключването“ от платформата или договора, предизвикателствата, свързани с управлението на отговорностите за полагане на грижи при липса на ясен работен график, социалната изолация и комбинираното въздействие от балансирането между няколко работни места.

8.4 Необходимо е да се изясни доколко тези нови форми на заетост са защитени посредством съществуващите разпоредби на ЕС и национални разпоредби относно безопасността и здравето на работното място и от процедурите за действие при нарушения на тези разпоредби, отговорностите за инспекцията и за застраховката за покриване на отговорността на работниците, потребителите и широката общественост. Намиращата се в Билбао Европейска агенция за здравословни и безопасни условия на труд би могла да подпомогне изследванията и анализите в тази област.

8.5 На инспекциите по труда следва да бъде осигурена роля за включване на тези форми на заетост в техните сфери на компетентност, а на техните инспектори да бъдат осигурени подходящи ресурси, умения и обучение, за да се гарантира тяхната ефективност. Развитието на партньорства със синдикатите, сдруженията на потребителите и други представителни сдружения би могло да е от полза с оглед на реакцията на обществената загриженост и търсенето на обезщетения.

9. Трудов статут

9.1 Новите форми на трудови правоотношения засягат широк и разнороден кръг от професии, като обхващат работа, която преди това се е извършвала в рамките на неформалната икономика, работа на свободна практика и работа, която обикновено се извършва от преки служители. Тяхното въвеждане може да породи ситуации, при които идентични задачи се извършват при идентични условия от работници с различен статут, което създава неравнопоставеност по отношение на защитата, правата и равнищата на заплащане.

⁽¹⁴⁾ Вж. бележка под линия 2.

⁽¹⁵⁾ Публично изслушване на тема „Променяният се характер на трудовите правоотношения, икономиката на споделянето, договорите за нула часове заетост и минималната работна заплата“, ЕИСК, 31 март 2016 г.

9.2 Навлизането на нови посредници в трудовите правоотношения в някои случаи доведе до липса на прозрачност в отношенията между страните, възпрепятстване на индивидуалното договаряне на условията на труд и ограничаване на достъпа на работниците до колективно трудово договаряне.

9.3 Повдигат се въпроси коя страна следва да бъде считана за работодател и как следва да бъде определена самостоятелната заетост, включително правната дефиниция и системата от санкции за нелегалното извършване на трудова дейност и по-сериозни форми на експлоатация. Онлайн платформите прилагат няколко различни модела на трудови отношения, включително примери за платформи, които са преминали към предлагане на своите работници на статут на служители с цел подобряване на качеството и намаляване на текучестото⁽¹⁶⁾. Статутът на наето лице осигурява достъп до други трудови права. Когато работниците се считат за самостоятелно заети лица, тяхното право свободно да се сдружават може да бъде поставено под въпрос, ако тяхното сдружение може да се разглежда като образуване на картел, което ги поставя в конфликт с правилата на ЕС относно нарушаването на конкуренцията. Това трябва да се вземе под внимание, особено в ситуации, когато привидно самостоятелно заети работници не разполагат с автономност относно определянето на своите задачи и равнището на заплащане.

9.4 ЕИСК призовава да бъде направено проучване на трудовия статут на работещите в условията на краудсорсинг и други нови форми на трудови правоотношения, като се вземе под внимание тяхната способност да договарят условията, начина на заплащане (и лицето, което го определя) и притежаването на правата върху създадената интелектуална собственост. Проучването следва да има за цел да предостави на държавите членки насоки за изясняване, в съответствие с техните национални практики, на данъчния, социално-осигурителния и трудовия статут на работниците и задълженията на тези платформи по отношение на работното време, заплащането, отпуските, пенсиите, правото на отпуск по майчинство, здравното осигуряване за сметка на работодателя и други трудови права.

10. Основни права и права на работниците

10.1 Съществува необходимост от изясняване на правата на работещите в условията на краудсорсинг и на другите работници в несигурни и променливи трудови правоотношения, по отношение на редица въпроси, включително:

- работно време;
- колективно трудово договаряне;
- свобода на сдружаване;
- информиране и консултиране,
- адаптиране на уменията;
- почивки в рамките на работното време;
- право на социална защита чрез осигуряване на застраховка и обезщетения;
- право на оспорване на несправедливи управленски решения/потребителски оценки/de facto неоснователно уволнение;
- право на отказ на работа, предложена с кратко предизвестие, без да се налагат санкции;
- справедливо възнаграждение, както и
- право на заплащане за извършена работа.

10.2 Европейската комисия, ОИСР и МОТ следва да работят съвместно със социалните партньори за изготвянето на подходящи разпоредби за достойни условия на труд и за защита на онлайн работниците и работниците, работещи при други нови правоотношения. ЕИСК счита, че би било полезно да се разработи подход на равнището на ЕС, като същевременно отбелязва, че повечето мерки ще трябва да се предприемат на равнището на държавата членка, на сектора или на работните места.

⁽¹⁶⁾ <http://www.nytimes.com/2015/12/11/business/a-middle-ground-between-contract-worker-and-employee.html>.

10.3 Синдикатите и сдруженията на самостоятелно заетите лица наскоро започнаха да се обединяват, за да отправят препоръки за по-добри решения и осигуряване на социална защита и социални придобивки.

11. Поддържане на достойно заплащане

11.1 Новите форми на заетост не се ограничават до нискоквалифицирани работни места, свързани с полагането на физически труд, или до сферата на услугите. „Договорите за нула часове“ и други форми на работа „на повикване“ навлизат в по-високоплатени и по-висококвалифицирани професии, включително преподаватели, пилоти във въздухоплаването и здравни и други работници в сферата на обществените услуги, като по този начин се създава риск от намаляване на потенциала за реализиране на доходи и сигурността на работното място.

11.2 Възможността голяма част от работата и услугите в сферата на ИКТ и медиите да бъдат извършвани където и да е по света създава допълнителна нелоялна конкуренция за предприятията и работниците, тъй като тези дейности все повече се възлагат на външни изпълнители в икономики с ниски заплати, като по този начин се снижават колективно договорените равнища на заплащане.

11.3 Изследванията⁽¹⁷⁾ сочат, че цифровизацията поляризира заетостта на висококвалифицирана високоплатена и нискоквалифицирана нископлатена заетост, като жертви в условията на един все по-неравнопоставен пазар на труда са средноквалифицираните работници със средни доходи, заети в секторите на банковото дело, застраховането и администрацията. Много хора са принудени да работят на няколко места, за да си осигурят минимален доход. Въпреки това някои от тези независими работници са висококвалифицирани и опитни професионалисти, които осъзнават добре своето положение на пазара, знаят цената си и наистина желаят да развият дейност за своя сметка или се стремят към независима заетост, за да диверсифицират своите приходи, да си осигурят резервна възможност, в случай че загубят своя основен източник на доходи, да спечелят от свое увлечение и да проучат нови възможности за кариера и бизнес. И двете реалности съществуват и за всички трябва да се гарантират необходимите права и защитни механизми.

11.4 Някои нови форми на трудови отношения са обусловени от желание за избягване на разходи и задължения, присъщи за по-стандартните форми на трудови отношения. При липсата на ефективни права и закрила, мониторинг и изпълнение съществува риск редица нови форми на трудови правоотношения да доведат до надпревара към най-ниското равнище на заплащане и най-базовите условия, както и да способстват за задълбочаване на неравенството в доходите, да намалят разполагаемия доход, да потиснат стремежа и потенциала за икономически растеж в целия ЕС и да предизвикат допълнителни дългосрочни макроикономически предизвикателства. Способността на тези работници да определят своите равнища на заплащане и условия чрез колективни трудови споразумения е от съществено значение за запазването на минимално заплащане.

11.5 Заплащането при новите форми на заетост често се основава на изпълнението на определени задачи, а не на почасови ставки. Принципът на справедливо заплащане трябва да се запази при всички тези обстоятелства и следва да се разгледаат всички аспекти, които имат отношение към заплащането, като качеството на положения труд и компенсациите за работно време⁽¹⁸⁾.

11.6 Тъй като системите за семейно и за социално подпомагане се различават в рамките на ЕС, е важно да се оцени въздействието на новите форми на заетост върху финансирането на политиките за семейно подпомагане, като се признава, че една минимална работна заплата може и да не е достатъчна за издръжката на семейство с деца.

11.7 Въпросите, свързани с трудовото възнаграждение, не могат да се разглеждат изолирано от проблематичното взаимодействие между трудовите възнаграждения и данъчната система/системата на социална защита и социално осигуряване при по-неясно определените трудови правоотношения. Следва отново да се подчертае, че ясното определяне на работодателя и на статута на работника е от първостепенно значение.

⁽¹⁷⁾ http://www.liberation.fr/debats/2015/09/03/daniel-cohen-il-faut-une-societe-dans-laquelle-perdre-son-emploi-devient-un-non-evenement_1375142.

⁽¹⁸⁾ Времето за придвижване се счита за работно време, вж. решението на Съда по делото „Тусо“, 10 септември 2015 г.

12. Социална защита

12.1 ЕИСК признава многообразието от системи в държавите членки и счита, че е необходимо да се проучват развиващите се модели на социално подпомагане, пригодени за покриване на по-гъвкави пазари на труда и за гарантиране на устойчиви и адекватни доходи, с цел осигуряване на достойно съществуване. Тази тема би трябвало да се разгледа в процеса на разработване на стълба на ЕС на социалните права. Приветстваме факта, че ЕИСК разглежда този въпрос в отделно становище.

12.2 С нарастващата променливост на пазарите на труда, при увеличаващ се дял на работниците, които не знаят предварително кога или къде ще работят, се наблюдава все по-голяма несъвместимост с националните системи за социална защита, които се основават на допускането, че могат да се направят ясни разграничения между статута на „заето лице“ и статута на „безработно лице“. Подобна несъвместимост е в ущърб както на предприятията, така и на работниците.

12.3 Все по-голяма част от работната сила не може да допринесе за установените системи за социална сигурност или да се възползва от предлаганите от тях обезщетения за безработица, здравноосигурителни и пенсионни обезщетения или застраховки. Тази тема вече е предмет на дискусии между социалните партньори и правителствата в някои държави членки, в които социалните партньори имат ключова роля, но трябва да се разшири в целия ЕС, както и да се привлекат местните власти, други участници от гражданското общество, сдружения и доставчици, с цел да се определят жизнеспособни и устойчиви политически мерки и законодателство, както и допълнителни мерки, което осигурява участие в подходящи нива на социалната защита за цялата работна сила — включително за самостоятелно заетите лица, работещите в условията на краудсорсинг и в икономиката на споделянето.

12.4 ЕИСК признава, че има значителни разлики между разпоредбите за социалното подпомагане в държавите членки. Въпреки че съществува ясна необходимост от оценяване на способността на системите за социално подпомагане да отговорят на предизвикателствата, възникнали вследствие на новите развития в икономиката и на пазара на труда, ЕИСК счита, че е важно да се гарантират приходите и да се подобри цялостното качество, надеждността, достъпността и ефективността на данъчните системи и системите за социално подпомагане в ЕС, които в много държави членки понастоящем зависят от високите равнища на стандартна заетост и свързаните с тях вноски. Подобна загуба на ефективност би представлявала сериозна заплаха за същината на европейския социален модел и социалната пазарна икономика, които са изградени върху активно обществено участие във финансирането и предоставянето на услуги от общ интерес и ефективни системи за социално осигуряване.

12.5 Необходимо е данъчните системи и системите за социална защита да бъдат проучени внимателно, за да се осигурят подходящи нива на данъчно облагане и социално-осигурителни вноски за всички форми на доходи, независимо дали идват от традиционно организирани сектори или от икономиката/платформата на споделянето. ЕИСК смята, че там, където е необходимо, ролята на тези платформи би могла да бъде изяснена чрез разпоредби и законодателни актове, които да дефинират защита както за наетите, така и за самостоятелно заетите лица, включвайки ги в системата за социална защита от гледна точка както на регулирането, така и на вноските. ЕС следва да насърчава и координира реформите на равнището на държавите членки въз основа на най-добрите практики.

13. Осигуряване на ползи за ЕС от новите тенденции

13.1 Онлайн платформите представляват иновация, която вече е икономическа реалност в Европа. Понастоящем обаче голям дял от тях е базиран извън ЕС, като по този начин се отнема значителен обем от всяка трансакция в ЕС, понякога до 25 % от стойността, като в повечето случаи дейността на платформите е делокализирана. Възможно е тези платформи да плащат малки или никакви данъци или вноски за образование, инфраструктура или публични услуги в населените места, в които те осъществяват дейността си в Европа. В случаите, когато работниците не са действително самостоятелно заети лица, могат да съществуват разлики в плащането на данъци, пенсията или други системи на социална защита. Съществува необходимост от оценка на тяхното въздействие и техния принос за създаването на устойчиви работни места и растеж в рамките на ЕС.

13.2 Европейската комисия следва да обмисли как разработването на европейски платформи може да бъде стимулирано по такъв начин, че създадената стойност да остава в обхвата на местните икономики, основавайки се на богатата традиция на Европа в областта на взаимността и сътрудничеството по отношение на координацията на пазара на труда, често осъществявана на общностно равнище и с активното съдействие на синдикални организации и местни работодатели. Важно е да се обмислят мерки, които да помогнат на предприятията да създават устойчиви качествени работни места, като се предоставя подкрепа след първоначалната „стартова“ фаза до фазата на експанзия, по време на която понастоящем много нови предприятия не се ползват с подкрепа.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „По-устойчиви продоволствени системи“

(проучвателно становище)

(2016/C 303/08)

Докладчик: Mindaugas MACIULEVIČIUS

На 16 декември 2015 г. предстоящото нидерландско председателство на Европейския съюз реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„По-устойчиви продоволствени системи“

(проучвателно становище).

Секцията „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 26 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 152 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Отчитайки неотложната необходимост от разглеждане на множеството икономически, екологични и социални последици от производството и потреблението на храни, ЕИСК призовава Европейската комисия и държавите членки да разработят ясна политика на ЕС и план за изпълнение с цел изграждане на устойчива, надеждна, здравословна, справедлива и щадяща климата продоволствена система, която да насърчава сътрудничеството и взаимното разбиране между всички заинтересовани страни по веригата на доставка на храни. Необходимо е да се осигури по-добра съгласуваност и интеграция на свързаните с храните цели и инструменти на политиката (например в областта на селското стопанство, околната среда, здравето, климата, заетостта и др.), като се вземат под внимание трите стълба на устойчивостта.

1.2 Преходът към по-устойчиви продоволствени системи, които да обхващат всички етапи — от производството до потреблението, е наистина наложителен. Необходимо е производителите да произвеждат повече храни, като в същото време ограничават въздействието върху околната среда, а потребителите да се насърчават да преминават към питателно и здравословно хранене с по-нисък въглероден отпечатък. ЕС следва да увеличи усилията за изпълнение на целите на ООН за устойчиво развитие, тъй като те осигуряват рамка, която е от решаващо значение за съвместни действия за устойчиво изхранване на света до 2030 г.

1.3 ЕИСК отчита факта, че няма система за производство на храни, която може самостоятелно да осигури по безопасен начин изхранването на световното население, но комбинация от различни конвенционални, иновативни и агроекологични практики би могла да спомогне за по-добро справяне с екологичните и климатичните последици от настоящите системи за производство на храни. По-специално комбинацията от прецизно земеделие, включваща допълнително развитие на ИКТ и сателитни системи, както и агроекология, би могла да допълни конвенционалното земеделие, като осигури набор от принципи и практики, които имат за цел подобряване на устойчивостта на земеделските системи, като например по-доброто оползотворяване, съхранение и събиране на биомасата, осигуряването на благоприятни почвени условия, насърчаването на диверсификацията на културите и свеждането до минимум на употребата на пестициди. По-нататъшното насърчаване на затворените селскостопански модели би могло да доведе до земеделие, при което не се използват изкопаеми горива. Реформата на ОСП въведе комбинация от мерки (екологизиране, агроекологични схеми, схеми в областта на климата и др.), която може да се счита за стъпка в правилната посока.

1.4 Необходими са стабилни и разумни доходи за всички оператори по веригата на доставка на храни, за да се осигурят устойчиви и надеждни по-нататъшни инвестиции в агроекологични технологии и шадящи климата техники.

1.5 Предотвратяването и намаляването на разхишението на храни е споделена отговорност за всички участници по хранителната верига. ЕИСК приветства плана на Комисията в рамките на пакета за кръговата икономика за създаване на платформа на заинтересованите страни, за да се подпомогне набелязването на необходимите мерки и за споделяне на най-добри практики за предотвратяване и намаляване на разхишението на храни. ЕИСК призовава Комисията да проучи как се прилага йерархията в използването на храните на практика в държавите членки, включително по отношение на икономическите стимули, което може да доведе до изпращане на смесени сигнали към предприятията. ЕИСК подкрепя ефективното прилагане на йерархията на отпадъците, като същевременно призовава за преразглеждане на Регламент (ЕО) № 1069/2009, така че храните, които не са годни за консумация от човека, да могат да се използват като храна за животни, когато това е безопасно.

1.6 Трябва да се насърчава изборът на устойчиви храни чрез увеличаване на тяхното наличие и достъпност за потребителите. Потреблението на устойчиви хранителни продукти следва да се стимулира чрез създаването на по-голямо търсене, чрез екологосъобразни обществени поръчки или други подходи. ЕИСК призовава държавите членки да преразгледат националните насоки относно хранителните режими, така че те да отразяват устойчивостта и да подкрепят възпитанието по отношение на културата на храненето в училищните програми. ЕС следва да насърчава и етикегирането на произхода, разработването на етикети, които ясно да представят аспекта на устойчивостта на хранителните продукти, както и на визуални кампании за рекламиране на по-здравословни храни и хранене в целия ЕС.

1.7 Политиките на ЕС, заедно със специфични програми за научни изследвания и иновации в комбинация с финансови стимули за производителите на храни, следва:

- да насърчават постепенното преминаване към селскостопански модели, при които не се използват изкопаеми горива;
- да подкрепят по-ефективното използване на ресурсите, включително на земята, водите и хранителните вещества, в цялата производствена система.

1.8 Преходът към устойчиви продоволствени системи изисква всеобхватна продоволствена политика, интегрирана с широко прилагана стратегия за биоикономика, а не само селскостопанска политика. Вместо да се навлиза в поляризиращ дебат, е необходимо интердисциплинарно мислене, обединяващо генералните дирекции на Комисията, широк набор от министерства и институции в държавите членки, наред с органите на местното и регионалното самоуправление и заинтересованите страни по цялото протежение на продоволствените системи, с цел справяне с взаимосвързаните предизвикателства, изтъкнати в настоящото становище. ЕИСК изразява надежда, че взаимозависимостта между производството и потреблението на храни ще бъде взета под внимание, както и че ще бъде разработен подходящ европейски политически подход, включващ различни частни инициативи, който да определи курс към постигане на устойчивост, здраве и надеждност. Общата селскостопанска политика и Общата политика в областта на рибарството обаче ще играят важна роля за ЕС и в бъдеще.

2. Въведение

2.1 Сезиран от нидерландското председателство на ЕС, ЕИСК изготви настоящото становище, за да подчертае нарастващата загриженост на гражданското общество относно екологичните, здравните, икономическите и социалните последици от производството и потреблението на храни и предизвикателствата, свързани с изхранването на увеличаващото се население на Земята в един свят с ограничени ресурси. Храната заема централно място във всяко общество. Тя е едновременно зависима от и засягаща природните ресурси, оказва въздействие върху общественото здраве и има първостепенна роля в европейската икономика като най-големия сектор в Съюза по отношение на заетостта и приноса за БВП.

2.2 Според Групата от експерти на високо равнище (ГЕВР) в областта на продоволствената сигурност и изхранването към Комитета по световна продоволствена сигурност, устойчива продоволствена система (УПС) се определя като „продоволствена система, която предоставя продоволствена сигурност и изхранване за всички по начин, който не застрашава икономическите, социалните и екологичните основи за генериране на продоволствена сигурност и хранене за бъдещите поколения“⁽¹⁾. Поради това преходът към по-надеждни и устойчиви продоволствени системи засяга всички взаимосвързани и имащи отношения помежду си дейности, включени в производството, преработването, транспортирането, съхраняването, пускането на пазара и потреблението на храни. Отчита се и ролята на тенденциите в глобалното потребление като движеща сила на начина, по който се произвеждат храни, и на видовете произвеждани храни.

2.3 ЕИСК ще разгледа цялостно въпроса за устойчивите продоволствени системи и ще се съсредоточи основно върху контекста на ЕС, като ще бъдат разгледани и последиците във външен план, тъй като ЕС е най-големият износител и вносител на селскостопански и хранителни продукти на световния пазар.

2.4 През 2014 г. се очакваше съобщение относно устойчивите храни, но по-късно то беше оттеглено от работната програма на Комисията. Планът за действие на ЕС за кръговата икономика от декември 2015 г. разгледа някои от тези въпроси и включи намаляването на разхищението на храни като ключов приоритет, което отразява поетия от ЕС и държавите членки ангажимент в контекста на целите на ООН за устойчиво развитие до 2030 г. (ЦУР) за намаляване наполовина на разхищението на храни на глава от населението на равнище продажби на дребно и потребление, както и за намаляване на загубите на храни по веригите на производство и доставка (ЦУР 12.3).

3. Основни предизвикателства пред настоящите продоволствени системи

3.1 Международната комисия за ресурсите към ООН определя производството на храни като сектора, оказващ най-силно **въздействие върху околната среда** по отношение на използването на ресурси на световно равнище⁽²⁾ — в ЕС обаче това въздействие е много по-ниско. Продоволствените системи използват много природни ресурси, включително земя, почва, вода и фосфор, както и енергия, за производството на азотни торове, преработването, опаковането, транспортирането и охлаждането. Поради това не е изненадващо, че това оказва и глобално въздействие върху околната среда, включително върху загубата на биологично разнообразие, обезлесяването, деградацията на почвите, замърсяването на водите и въздуха, както и по отношение на емисиите на парникови газове. Непрекъснатата загуба на биологично разнообразие в селското стопанство на равнище земеделски стопанства продължава да буди сериозно безпокойство⁽³⁾. В световен мащаб голяма част от рибните ресурси са изцяло или прекомерно експлоатирани. Поради това ефективното и устойчивото управление на тези ресурси е необходимо, за да се гарантира непрекъснатото снабдяване със здравословна храна на достъпни цени.

3.2 В световен мащаб една трета от произведената за консумация от човека храна се губи или изхвърля, което представлява до 1,6 млрд. тона храни и генерира 8 % от глобалните емисии на парникови газове⁽⁴⁾. Производството на храни, която няма да бъдат консумирани, допринася за над 20 % от световния натиск върху биологичното разнообразие и е свързано с използването на близо 30 % от цялата земеделска земя в света.

3.3 Годишно в ЕС се изхвърлят около 100 млн. тона храни⁽⁵⁾, като се прогнозира увеличение с 20 % до 2020 г., ако не се предприемат превантивни действия. Разхищението на храни в Европа се генерира в рамките на цялата верига на доставки, като концентрацията на ниво домакинство се оценява на 46 %⁽⁶⁾. Следва да се отбележи, че през последните години секторът за търговия на дребно и преработвателният сектор положиха значителни усилия за по-ефективно предотвратяване и намаляване на разхищението на храни. Усилията за укрепване на устойчивостта на производството и на веригата на доставки са почти безсмислени без категорични действия за намаляване на разхищението.

⁽¹⁾ Група от експерти на високо равнище (ГЕВР), *Food losses and waste in the context of sustainable food systems* („Загубите на храни и разхищението на храни в контекста на устойчивите продоволствени системи“), доклад на ГЕВР, Рим, 2014 г.

⁽²⁾ http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/24102/PDFs/PriorityProductsAndMaterials_Summary_EN.pdf

⁽³⁾ СОМ(2013) 838 final, http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838_bg.pdf

⁽⁴⁾ ФАО, „Загуби и разхищение на храни в световен мащаб“, 2011 г.

⁽⁵⁾ Определението на ООН за загуба и разхищение на храни може да се намери на адрес: <http://thinkatsave.org/index.php/be-informed/definition-of-food-loss-and-waste>

⁽⁶⁾ Проект EU FUSIONS (Използване на храните за социални иновации чрез оптимизиране на стратегиите за предотвратяването на отпадъците), 2016 г., *Estimates of European food waste levels* (Оценка на равнищата на разхищение на храни в Европа). <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

3.4 Понастоящем се знае много малко за загубите на храни и генерирането на разхищение на храни на равнище земеделски стопанства⁽⁷⁾. Загубата и разхищението на храни, например, може да се дължат на липсата на модернизация в някои стопанства, на анулирането на поръчки и на нестабилността на цените на основните продукти, което води до извършване на оран при несъбрана реколта, когато събирането ѝ не е икономически изгодно (но това поне оказва положително въздействие върху околната среда, тъй като допринася за подобряване на съдържанието на органични вещества в почвите), или до изхвърляне и компостиране на храни, които не могат да бъдат препродадени. Друго сериозно предизвикателство, което ще се проявява във все по-голяма степен, са значителните въздействия на изменението на климата върху метеорологичните условия и огнищата на възможни заболявания. Ако се вземат предвид тези въздействия, то всяка година големи количества храни могат да се считат за разхитени. В сравнение с останалата част от света ЕС проявява голяма активност за разрешаването на този проблем и затова би трябвало да подкрепя разпространението на добри практики и ноу-хау в тази област.

3.5 Продоволствените системи са една от причините за **изменението на климата**; смята се, че и те са засегнати в значителна степен от него⁽⁸⁾. Изменението на климата ще има последствия за наличността на основни природни ресурси (вода, почва), което ще доведе до значителни промени в условията за производство на храни и промишлено производство в някои зони⁽⁹⁾. Екстремните климатични условия, като например наводнения, суши, пожари и силни ветрове, както и по-нататъшното свързано с климата разпространение на болести по растенията и животните, вече засягат производството на храни и ефектът им ще се засилва в бъдеще.

3.6 Понастоящем в света недохранването съществува паралелно с последиците от прекаленото изобилие на храна в определени части на света. Около 795 млн. души гладуват, докато броят на хората с наднормено тегло/затлъстяване достига над 1,4 млрд. души в целия свят, което представлява около 30 % от цялото възрастно население. В същото време свързаните със затлъстяването здравни състояния се увеличават бързо както в развиващите се, така и в развитите държави⁽¹⁰⁾. Тези числа показват **значителни дисбаланси в производството, разпределянето и потреблението на храните**. Нарастването на населението и прогнозата за 82-процентно увеличение на консумацията на месо в световен план до 2050 г. ще изострят и двата проблема⁽¹¹⁾. През последните 20 години вследствие на урбанизацията и икономическия растеж на държавите в света се наблюдава и преход в областта на храненето, който промени облика на производството и потреблението на храни. Хранителните навици в световен план търпят промяна към повече съставни продукти, повече месо и млечни продукти, повече захар и съдържащи захар напитки⁽¹²⁾. В същото време повече хора водят заседнал начин на живот, което допринася за липсата на физическа активност.

3.7 Селскостопанските животни са важна и незаменима част от продоволствените системи като източник на висококачествени протеини и други хранителни вещества като витамини и минерали. Селскостопанските животни имат значителна роля и в хранителните цикли на равнище земеделско стопанство и на регионално ниво, както и при опазването на откритите и разнообразни ландшафти, трайните пасища, полустествените местообитания и биологичното разнообразие. Също така те осигуряват доходи, активи и препитание за хората. Същевременно ЕС разполага с много земеделска земя, която на практика е подходяща само за паша на добитък. В последните 50 години обаче сме свидетели на над четирикратно увеличение на световното производство на месо и яйца, а производството на мляко се увеличило повече от два пъти. За същия период световното население се е увеличило само два пъти⁽¹³⁾. Следва да се отбележи, че структурата на търсенето също се е променила и че увеличеното производство на месо, мляко и яйца е свързано с повишаването на доходите, докато цените остават ниски.

3.8 Като се отчита растителната храна, отглеждана за хора, растителните храни, отглеждани за фуражи, и растителните хранителни култури, използвани за семена и промишлени цели като биогорива, понастоящем светът произвежда един и половина пъти повече от храната, необходима за изхранването на днешното население, което вероятно ще е достатъчно за изхранването на населението през 2050 г. Настоящите нива на разхищаване на храни в световен мащаб и производството на фуражи за поддържането на нарастващата консумация на месо обаче пораждаат необходимост от значително увеличение на производството на храни. За да може населението на света да се изхранва устойчиво през 2050 г. и след това, е необходимо съчетаване на повишаването и оптимизирането на производителността при съществуващите земеделски земи и сектор на рибарството, което да е съвместимо със стабилността и качеството на околната среда, със здравословните и безопасни условия на труд и със социалната справедливост, както и с преминаване към устойчиви хранителни режими и устойчиво намаляване на загубите и разхищаването на храни.

⁽⁷⁾ Проект EU FUSIONS, съвкупност от данни за 2015 г.; EC Preparatory Study on Food Waste (Подготвително проучване на ЕК относно разхищението на храни), 2011 г., <http://eu-fusions.org/index.php/publications> http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

⁽⁸⁾ Европейска агенция за околната среда (ЕЕА), 2015 г., <http://www.eea.europa.eu/signals/signals-2015/articles/agriculture-and-climate-change>

⁽⁹⁾ Вж. „Стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата“ (COM(2013) 216 final).

⁽¹⁰⁾ СЗО, Данни на Глобалната обсерватория за здравеопазване (ГХО), 2015 г. Достъпни на: http://www.who.int/gho/ncd/risk_factors/obesity_text/en/

⁽¹¹⁾ Нидерландски научен съвет за правителствена политика, *Towards a food policy* (Към политика в областта на храните), 2015 г.

⁽¹²⁾ Правителство на Нидерландия, *Food agenda: for safe, healthy and sustainable food* (Програма за храните: за безопасни, здравословни и устойчиви храни), 2015 г.

⁽¹³⁾ FAOSTAT, 2015 г.

3.9 Повишаващите се цени на земеделските продукти и селскостопанските суровини и нестабилността на техните цени през последното десетилетие затрудниха продоволствената сигурност и надеждността на продоволствената система, като в същото време породиха сериозни опасения както за потребителите, така и за производителите. От една страна, високите крайни цени не доведоха до по-високи доходи за производителите на храни, дори напротив — намаляването или стагнацията на доходите им оказва натиск за намаляване на труда, което застрашава стабилността на всички оператори. От друга страна, икономическата криза подкопа покупателната способност на потребителите. **Необходими са стабилни и разумни доходи за всички оператори по веригата на доставка на храни**, за да се осигурят устойчиви и надеждни по-нататъшни инвестиции в агроекологични технологии и щадящи климата техники.

3.10 Последните развития на селскостопанските пазари, особено в сектора на млечните продукти, предоставят ясни доказателства за такива потенциални дисбаланси, като причината е не само свръхпредлагането на пазара, но и политически мотивираните забрани на предишни пазари за износ. Бъдещата стабилност ще зависи до голяма степен от устойчивостта на базата на доставките спрямо кризи, най-очевидната от които е изменението на климата. Политиките на ЕС следва да насърчават активно диверсифицирането на селските стопанства, иновативното финансиране, механизмите за застраховане на доходите и други иновативни инструменти за управление на пазара, които предлагат защита от сътресения в областта на климата или на пазара.

3.11 Социалният ефект и ефектът от преразпределението на цените на храните трябва да се разглеждат от гледна точка както на производителите, така и на потребителите. Днес много потребители не могат да си позволят да плащат за храна с най-високо качество. През последните години настъпи промяна в съотношението на силите във веригата на хранителните доставки, което доведе до постепенна концентрация на производители и търговци на дребно на храни на пазара и, вследствие на това, до промяна във възможностите за договаряне, най-вече в полза на сектора на търговията на дребно и в ущърб на първичните производители. Този въпрос ще бъде разгледан в отделно становище на ЕИСК относно „По-справедлива верига на хранителните доставки“.

3.12 Тъй като поради липсата на споразумение на СТО в рамките на кръга от Доха акцентът в световната търговия все повече се поставя върху двустранните и мегарегионалните преговори, от съществено значение е да се отчитат в пълна степен екологичните и климатичните последици, качеството на храните и здравните стандарти, по-широките санитарни и фитосанитарни стандарти, както и производственият процес („промишлената екосистема“, в която се осъществява производството, условията на труд, културния контекст на производството и трудовите правоотношения). За ЕС е наложително да се избягва всяко преместване на производството на храни в трети държави единствено или предимно поради факта, че законовата им база за производство на храни не е толкова строга колкото в ЕС. Политиките на ЕС имат ключова роля в световен план за насърчаването на безопасно и здравословно производство на храни и за забраната на внос на хранителни продукти, които не отговарят на международните санитарни и фитосанитарни стандарти или на стандартите за безопасност на храните.

3.13 Вече 140 години кооперативите на производители ясно показват, че са по-устойчиви на сътресенията на селскостопанските пазари и работят срещу делегализацията на селскостопанското производство. Поради това е жизненоважно допълнителното и дори още по-активно насочено към секторите и регионите насърчаване на сътрудничеството между производителите и кооперативите, особено малките. По-конкретно следва да се обърне специално внимание на секторите и регионите, където се наблюдава слабо сътрудничество.

4. Ключови области на действие за преход към по-устойчиви продоволствени системи

Насърчаване на производството на храни с по-ефективно използване на ресурсите и устойчиво на измененията на климата

4.1 Намаляването на въздействието върху околната среда на селското стопанство, аквакултурите и рибарството, включително емисиите на парникови газове, налага промени в начина на производство на храни. Необходимо е да се възприемат по-устойчиви практики, за да се спре изчерпването на природните ресурси, както и за приспособяване към и ограничаване на въздействието на изменението на климата. Редица мерки биха могли да допринесат за производителността, като същевременно повишават екологичната устойчивост и устойчивостта на изменението на климата, като например увеличаването на разнообразието от растителни сортове и животински видове, селекционно-подобрителната работа в животновъдството и растениевъдството, подобряването на функционалността на агроекосистемите и управлението на водите, насърчаването на научните изследвания и иновациите и прилагането им, оптимизирането на почвените функции, улесняването на трансфера на знания и на обучението и насърчаването на технологични промени чрез инвестиционна помощ. Следва да се насърчава допълнителното развитие на сателитни системи на ЕС и големи центрове за данни с цел улесняване на ранното откриване и превенция или подготвеността за екстремни метеорологични условия и различни болести. Следва да се насърчава и прецизното земеделие.

4.2 Поддържането на семейния модел на земеделско стопанство в Европа също е от основно значение и ще изисква насърчаване на смяната на поколенията в стопанството с оглед справяне със застаряването на населението. Това ще има положително въздействие върху създаването на работни места в селските райони. Освен това е важно селскостопанското производство да се запази разнообразно във всички региони на ЕС. Трябва да се обърне специално внимание на земеделските райони в неблагоприятно положение. Следва да бъдат признати различните видове стопанства и за тази цел да бъдат въведени конкретни целеви инструменти.

4.3 През последните години се наблюдава реорганизация на веригите за доставка на храни, която има за цел да възстанови връзката между производители и потребители, както и преместване на мястото на земеделското производство и производството на храни. Тази реорганизация включва подкрепа от общността селскостопанска дейност, къси вериги за доставка, алтернативни хранителни мрежи, местни земеделски системи и преки продажби. Въпреки че секторът е сравнително малък, той следва да се насърчава допълнително, тъй като оказва много положително въздействие, свързано с продажбата на прясна, качествена, здравословна, традиционна храна с положителни социални и икономически въздействия. МСП също имат важен принос в тази област. Следва да се изтъкне специфичната роля на градовете и общините, тъй като в градските райони следва да се изгради необходимата инфраструктура и да се направят подходящи инвестиции с цел улесняване на преките продажби от производителите. Следва да се насърчат и добрите практики в частния сектор, например когато такава инфраструктура се създава по частна инициатива на местните търговски центрове.

4.4 С оглед стимулиране на производство на храни с по-ефективно използване на ресурсите, реформата на общата селскостопанска политика (ОСП) въведе комбинация от мерки, включително задължително екологизиране, агроекологични схеми и широка подкрепа от системата за съвети в селското стопанство и приложните научни изследвания, за справяне с предизвикателствата, свързани с продоволствената сигурност, изменението на климата и устойчивото управление на природните ресурси, като същевременно се полагат грижи за природната среда и се поддържа жизнеспособността на икономиката в селските райони. Това може да се счита за важна стъпка в правилната посока; нейното прилагане обаче, както по отношение на бюрокрацията, така и на произтичащите от него ползи, би могло да се усъвършенства.

4.5 По отношение на риболовната верига е важно да се осигури правилният баланс между здраве и устойчивост, тъй като консумацията на риба е здравословна, но прекомерният натиск върху рибните ресурси често е диаметрално противоположен на екологичната устойчивост. Осъществена през 2013 г. реформа на общата политика в областта на рибарството следва да допринесе за по-ефективно използване на рибните ресурси, по-специално чрез задължителната цел за максимален устойчив улов, определена за всички европейски рибни запаси. От съществено значение е и устойчивото развитие на модели за морски и континентални аквакултури.

Насърчаване на предотвратяването и намаляването на разхищението на храни по веригата за доставки на храни

4.6 В пакета за кръговата икономика е заявен ангажиментът на ЕС и неговите държави членки за постигане на цел 12.3 на ООН за устойчиво развитие за намаляване наполовина на разхищението на храни до 2030 г. За подпомагане на постигането на тази цел водещ принцип в управлението на хранителните ресурси следва да бъде йерархията на използването на храни, като това следва да бъде подкрепено чрез икономически стимули във всички съответни политики на ЕС. Така би се избегнало настоящото положение, при което често е по-евтино да се депонират годни за консумация храни вместо храните да се подготвят и доставят в продоволствени банки.

4.7 Устойчивото управление на ресурсите изисква и увеличаване на усилията за повторно използване на остатъчните потоци до най-високата възможна стойност. Ново изследване в рамките на ЕС-28 за съпоставяне на разходите за подготовката на храни за преразпределение, за фураж, за анаеробно разграждане и за депониране би спомогнало да се идентифицира ролята на икономическите стимули за правилното прилагане на йерархията на ЕС за отпадъците. Даряването на храни от хотелиерския и ресторантьорския сектор продължава да поставя предизвикателства, а законодателството в тази област — да не се разбира достатъчно. Това е основна област, в която би било особено полезно да има европейски насоки, които да бъдат широко разпространени в хотелиерския сектор.

4.8 В пакета за кръговата икономика е определена и необходимостта от разясняване на настоящите насоки, свързани с използването на храни, които не са годни за консумация от човека, например храни за животни. Наличието на солидно законодателство за регламентиране на нови технологии за стерилизиране на хранителни отпадъци на централизирано промишлено равнище би гарантирало микробиологичната безопасност на фуражите, като в същото време се създадат нови работни места и възможности за инвестиции и се извличат екологичните ползи от по-ефективното прилагане на йерархията на отпадъците.

4.9 Тъй като осведомеността на потребителите и приемането от тяхна страна е от решаващо значение, е необходимо да се осигурят учебни материали относно храните, устойчивостта на храните и разхищението на храни с цел изтъкване на стойността на хранителните продукти и подкрепа на системните промени в поведението. Вече съществуват модули за основните и средните училища, университетите и специализирани програми в селското стопанство, преработвателната промишленост и хотелиерския сектор, които се основават на широк набор от добри практики.

4.10 Вече редица години ЕС насърчава активно дейности за намаляване на разхищението на храни. Водещият пример на ЕС в постигането на цел 1.2.3 ще има ключова роля за успеха на целта в световен мащаб, например чрез разпространение на добри европейски практики и ноу-хау.

Заздравяване на връзката между продоволствените системи и стратегиите във връзка с изменението на климата

4.11 Въздействието на изменението на климата намира отражение във всички измерения на продоволствената сигурност — по отношение не само на добивите и културите, но и на здравето на земеделските производители, разпространението на вредители и болести, загубата на биологично разнообразие, нестабилността на доходите, качеството на водата и т.н. Потенциални опасения поражда и загубата на обработваема земя поради деградацията на почвите и урбанизацията на земеделски земи. Затова от съществено значение е да се запази приоритетът за използването на земята за производство на храни. Институциите и частният сектор имат решаваща роля за гарантирането на устойчивостта на продоволствените системи, напр. чрез подобряване на системите за социална закрила с цел ограничаване на кризите за домакинствата и гарантиране на продължаването на инвестициите в нисковъглеродни технологии в селскостопанския сектор и в сектора на храните; подобряване на диверсификацията на културите и развитието на генетичните ресурси; инвестиране в гъвкаво селскостопанско развитие във и извън земеделските стопанства; както и прилагане на системи за по-добро управление на рисковете, свързани с изменението на климата.

4.12 Като имат предвид икономическия стълб на устойчивостта, Комисията и държавите трябва да отчитат потенциала както за смекчаване на изменението на климата, така и за улавяне на въглерод, като в същото време осигурят всички средства за финансова подкрепа за изпълнение и насърчат механизмите за сътрудничество за новаторско публично-частно партньорство. Допълнителни показатели за ползите от повишаването на селскостопанската производителност, съществуващите земи, хранителните режими и загубата и разхищението на храни биха допълнили картината на въздействието на продоволствените системи върху изменението на климата.

Насърчаване на по-здравословни и устойчиви хранителни режими

4.13 Изборът на здравословна храна често е устойчив избор⁽¹⁴⁾, особено при балансиран хранителен режим. Например консумацията на повече сезонни, местни и разнообразни растителни храни е полезно както за здравето, така и за околната среда. По-здравословните хранителни навици намаляват и риска от хронични заболявания, разходите за здравеопазване и загубата на производителност на труда в икономиката. Необходими са принципи за разработване на здравословни и устойчиви насоки за хранене, което може да се обмисли от държавите членки. Насоките за здравословно хранене и насоките за възлагане на обществени поръчки оказват пряко въздействие върху потреблението, когато са приемани от публични институции като училища и болници. Следва също така да се отчете хранителният преход, който протича в световен мащаб, както и ролята на ЕС за осигуряването на положителен модел в областта на устойчивите хранителни режими. В това отношение като добър пример може да се разглежда подходът за „гъвкаво вегетарианство“ (flexitarian) към намаляването на консумацията на месо, най-малко веднъж седмично, насърчаван например в Нидерландия.

4.14 Инициативи като схемата на ЕС за хранене в учебните заведения, която включва съвети в областта на храненето, както и разпределянето на хранителни продукти, допринасят за по-балансирано хранене. Комисията следва да прикани държавите членки да насърчават здравословното и устойчиво потребление. Следва да се насърчават визуални рекламни кампании за здравословните храни в целия ЕС. Това би могло да бъде и добър начин за увеличаване на местното потребление при сътресения на световните пазари.

⁽¹⁴⁾ Нидерландски съвет по здравеопазване (Gezondheidsraad), *Guidelines for a healthy diet: the ecological perspective* („Насоки за здравословно хранене: екологичната перспектива“), публикация № 2011/08, Хара.

4.15 Тъй като потребителите свикват все повече да купуват евтини хранителни продукти, следва отново да се подчертае действителната стойност на храните. При продуктите с ниски цени не се отчитат външните въздействия, като например разходите, свързани с пречистването на водата. Както беше посочено по-горе, в училищата е необходимо да се въведе възпитание по отношение на културата на хранене, наред с разбирането на здравословните хранителни модели и усвояването на основни готварски умения, които могат да поддържат доброто здраве чрез домашно приготвени ястия, съответстващи на препоръките за хранене и за намаляване на разхищението на храни.

4.16 Следва да се отбележи, че нидерландското Министерство на здравеопазването, социалните грижи и спорта е подело инициатива за споразумение за подобряване на състава на храните с асоциации от сектора на производителите, търговията на дребно, ресторантьорството и хотелиерството с цел производство и предлагане на по-здравословни продукти, както и за да се даде възможност за това здравословният избор да бъде и най-лесният. Това споразумение включва амбициозни цели за постепенно намаляване на съдържанието на сол, наситени мазнини и калории в хранителните продукти до 2020 г., като се сведат до минимум забележимите промени във вкусовите профили⁽¹⁵⁾. Настоящото становище призовава за прилагането на рамката на ЕС за национални инициативи относно избрани хранителни вещества, по-специално на одобреното наскоро приложение за добавените захари.

4.17 Разработването на продукти, развитието на пазара и изграждането на ключови партньорства могат да спомогнат по-здравословният и устойчив избор да стане както лесен, така и привлекателен. Промислеността и гражданското общество следва да проучат и да се възползват от възможностите за увеличаване на потреблението на сезонни и местни плодове и зеленчуци, както и на други естествено богати на влакнини продукти като пълнозърнести храни или варива. Определянето на настоящата година като Международна година на ООН, посветена на варивата, се отбелязва като отправна точка.

4.18 Прилагането на ясна система за етикетирание относно произхода, начина на производство и хранителната стойност на храните би улеснило избора на потребителите. Проследимостта също е много важна както за производителите на храни, така и за потребителите, с оглед гарантиране на безопасността на храните. Комисията би трябвало да обмисли въвеждането на единен, лесно разбираем етикет „устойчива храна“ и да направи оценка на неговата осъществимост. Следва да се насърчава обръщането на по-голямо внимание на технологии като мобилните приложения, както и на информационните табла за потребителите в сектора на търговията на дребно, които следва да предоставят цялата необходима информация и пълна проследяемост.

Развиване на базата от знания и мобилизиране на научните изследвания и иновациите

4.19 Много от предизвикателствата във връзка със световната продоволствена и хранителна сигурност налагат участието на научноизследователската общност с цел генериране на знания, насърчаване на иновациите, ангажиране на обществеността и спомогане за оформяне на по-устойчива продоволствена система. За тази цел е осигурено значително финансиране по програмата на ЕС за изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ и бившата Седма рамкова програма. Не е обърнато достатъчно внимание обаче на научните изследвания във връзка с храненето, загубите и разхищението на храни и за тези области са необходими по-големи усилия. ЕИСК категорично подкрепя инициативата на Комисията за дългосрочна стратегия за научни изследвания и иновации в европейското селско стопанство както и неотдавнашното амбициозно решение на ГД „Научни изследвания и иновации“ за разработване на всеобхватна стратегия на ЕС за научни изследвания в областта на храните. Европа може да насърчава и преминаването към устойчиво хранене и намаляването на загубите и разхищението на храна в други глобални региони чрез своята програма SWITCH⁽¹⁶⁾.

4.20 Научният ръководен комитет на ЕС за „ЕКСПО 2015“ в Милано определи научноизследователски предизвикателства в седем широки области и подчерта значението на подходите за насърчаване на системите и инвестирането в интердисциплинарни и трансдисциплинарни научни изследвания. Също така беше препоръчано създаването на международна група за продоволствена и хранителна сигурност, което би било конкретна стъпка за насърчаване на интердисциплинарен и междусекторен подход.

⁽¹⁵⁾ Долна камера на нидерландския парламент 2014–2015 г., 32793, № 162.

⁽¹⁶⁾ <http://www.switch-asia.eu>

4.21 Научноизследователските и развойни дейности и иновациите са основните двигатели на прехода към устойчива продоволствена система в съответствие с целите на политиката в областта на климата. ЕИСК призовава институциите на ЕС и държавите членки да увеличат финансирането на дейности в тази област и ратува за съвместни усилия в случаите, когато резултатите от изследванията се споделят между научноизследователските общности, специалистите и други заинтересовани страни. Европейското партньорство за иновации за селскостопанска производителност и устойчивост (EIP-AGRI), подкрепяно от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), има решаваща роля за укрепването на сътрудничеството и съвместната работа между различните заинтересовани страни и за осигуряването на по-силна връзка между работещите на терена и научните работници. Освен това подход с участието на множество заинтересовани страни в рамките на „Хоризонт 2020“ е важен инструмент, за да се гарантира, че земеделските стопани са ключови участници в процеса. Ключът към успешното внедряване на иновациите е активното им популяризиране чрез консултативни и образователни органи пред крайните потребители в продоволствената система, както и чрез активно включване на крайните потребители в научноизследователските дейности и иновациите.

4.22 ЕИСК подчертава, че използването на нови информационни и комуникационни технологии (ИКТ) и съществуващи програми на Комисията като „Галилео“ и „Коперник“ в селскостопанския сектор спомага за подобряване на техниките за устойчиво производство на суровини в ЕС. ЕИСК призовава за допълнителни научни изследвания и разработки в прилагането на ИКТ във всички сектори на производство на храни. Тези техники са от решаващо значение за по-нататъшното развиване на прецизни техники за производство на храни с по-ефективно използване на ресурсите, ранно откриване на болести и смущения в климата, както и екстремни метеорологични условия. Това от своя страна може да ограничи загубите на храни при първичното производство. Освен това повече научни изследвания следва да се насочат към оценка на потенциала на новаторските видове земеделие (като например градско земеделие), както и към подобряване на фуражите.

Борба с болестите по растенията и животните с оглед повишаване на устойчивостта на продоволствената система

4.23 Разпространението на вредители и болести по растенията и животните, утежнено от глобализираната търговия и изменението на климата, оказва неблагоприятно въздействие върху продоволствените системи. Скорешните огнища на африканска чума по свинете или на *Xylella fastidiosa*, която засяга маслиновите насаждения в Южна Италия, са само част от примерите как болестите по растенията и животните могат да нарушат функционирането на продоволствената система и да генерират загуби на храни. Въпреки че ЕС разполага с една от най-добрите системи за ранно откриване и предотвратяване в света, неговата политика и законодателна рамка относно здравето на растенията и животните могат да се развият и укрепят още повече чрез по-силен акцент върху предотвратяването на кризи, по-добро наблюдение и ранно откриване, подготвеност и управление, както и върху набелязването и оценката на нови и нововъзникващи рискове както в ЕС, така и извън него. Вече има създадена мрежа от референтни лаборатории за болестите по животните, но не и за тези по растенията. Знанията и научните изследвания са най-важните стълбове на превенцията. ЕИСК призовава Комисията и държавите членки да проявят още по-голяма амбиция по отношение на незабавното финансиране на центрове за изследвания на болестите по животните и създаването на референтни лаборатории за болестите по растенията. Следва да бъдат укрепени и системите за ранно откриване и предотвратяване на болести, като същевременно се гарантира, че производителите на храни и другите оператори (напр. селскостопанските работници) са надлежно компенсирани за всякакви загуби, включително за икономическите загуби, понасяни от селскостопанските производители, когато при поява на огнища на болести, се ограничават търговията в името на обществен интерес. Освен това трябва да се постави ударение върху установяването на по-разнообразни земеделски системи, които са по-издръжливи на биотичен стрес.

4.24 Инвестициите в научните изследвания следва да се съсредоточат върху предотвратяването и ранното откриване на болести, тъй като лечението и ликвидирането на съществуващи болести може да е свързано с големи щети и разходи. Изграждането на капацитет и повишаването на осведомеността са от съществено значение, както и трансферът на знания от научните изследователи към земеделските стопани и други оператори. Трансферът на знания и сътрудничеството с трети страни са от съществено значение. ЕС следва да осигури актове с незадължителен характер, насоки и инструменти за по-добро наблюдение, но по-строгий контрол на вноса също е от решаващо значение. Преодоляването на резистентността към антибиотици също е от съществено значение и следва да се възприеме интегриран подход, който да съчетава опазването на здравето на хората и на животните (подход „Едно здраве“).

Брюксел, 26 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейски форум на гражданското общество в подкрепа на устойчивото развитие“

(проучвателно становище)

(2016/C 303/09)

Докладчик: г-жа Brenda KING

Съдокладчик: г-н Roman HAKEN

На 16 декември 2015 г. предстоящото нидерландско председателство реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Европейски форум на гражданското общество в подкрепа на устойчивото развитие“

(проучвателно становище).

Секцията „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 26 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 148 гласа „за“, 1 глас „против“ и без гласове „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г. Той счита нейното приемане заедно с Парижкото споразумение от 21-вата Конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (COP 21) за огромна стъпка напред в усилията за определяне на глобален курс на действие за премахване на бедността, насърчаване на просперитет за всички и интегрирано опазване на природните ресурси на планетата.

1.2 Комитетът препоръчва създаването на Европейски форум за устойчиво развитие (форумът) в партньорство с Комисията и представители на гражданското общество като платформа с участието на широк кръг организации на гражданското общество и заинтересовани страни за определяне на рамката за изпълнението на тази програма в ЕС и за нейното текущо наблюдение и преразглеждане.

1.3 Новата програма, включваща 17 цели за устойчиво развитие (ЦУР), се прилага универсално за развиващите се и развитите държави и ще изисква да бъдат осъществени трансформационни промени по всички аспекти. ЕС и държавите членки ще трябва да съгласуват всички свои политики — не само в областта на развитието — по балансиран и последователен начин.

1.4 В качеството си на една от движещите сили за изготвянето на Програмата на ООН до 2030 г. ЕС и държавите членки следва да служат за пример, като прилагат Програмата до 2030 г. на практика и установят рамката за управление. С оглед на това Комитетът приветства намерението на Комисията да представи нова инициатива през 2016 г., озаглавена „Следващи стъпки за устойчиво европейско бъдеще“, поради съдържащия се в нея нов, нетърпящ отлагане подход за гарантиране на европейския икономически растеж и социалната и екологична устойчивост след 2020 г., както и за интегрирано изпълнение на ЦУР в европейските вътрешни и външни политики ⁽¹⁾. Комитетът призовава Комисията да даде висок приоритет на тази инициатива, като включи и рамка за основано на участието управление. Той счита тази инициатива за необходима стъпка за укрепване на концепцията за устойчиво развитие в цяла Европа чрез въвеждане на интегрирана стратегия за устойчива Европа в глобализирания свят с перспектива поне до 2030 г., която да рамкира изпълнението на национално равнище.

⁽¹⁾ COM(2015) 610 final.

1.5 Комитетът се ангажира да допринесе за пълното изпълнение на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. в ЕС. Въз основа на своя дългогодишен опит в контактите с гражданското общество Комитетът счита, че се намира в особено подходяща позиция да допринесе за силно участие на гражданското общество в този контекст.

1.6 Договореностите на равнище ЕС за основано на участието управление трябва да се доразвият, за да се укрепи демократичният и приобщаващ процес на вземане на решения и да се създадат условия за по-силна роля на гражданското общество.

1.7 Препоръчаният от ЕИСК форум за устойчиво развитие ще улесни диалога и комуникацията между европейските институции и заинтересованите страни от неправителствения сектор, както и между заинтересованите страни от различните подразделения на неправителствения сектор, във връзка с напредъка към постигане на устойчиво развитие в ЕС. Той ще повиши осведомеността относно Програмата до 2030 г., ще осигури информиран дебат и ще повиши ангажираността на всички участници.

1.8 Комитетът е уверен, че организирането на форума е практически осъществимо и че ще бъде от полза за различните участващи страни. Тази преценка се основава на задълбочено проучване в настоящото становище, включително изслушвания и заседания, по време на които заинтересовани страни подкрепиха идеята за създаване на форума, както и на изключително успешния пример с Европейския форум по въпросите на миграцията.

1.9 Тъй като управлението на ЦУР на отделните равнища е нова област на политиката, през следващите години ще трябва да се установят и консолидират подходящи рамки за управление. Поради това структурата на форума следва да позволява гъвкавост, за да може да се съгласува с променящата се обща рамка за управление.

1.10 Форумът следва да включва представители на широк кръг от сдружения на организираното гражданско общество и на заинтересовани страни, включително на частния сектор и профсъюзите. Съставът трябва да бъде възможно най-приобщаващ, без да се подкопава ефективното управление и функциониране на форума. Той следва също така да е отворен за инициативи на най-близкото до гражданите равнище в областта на устойчивото развитие. Участието на представители на академичните и научноизследователските среди следва да допринесе за поддържането на основан на факти дебат.

1.11 Участието на Европейската комисия на високо равнище е от решаващо значение; ще бъдат поканени и представители на Съвета на ЕС и Парламента, и се предвижда сътрудничество с Комитета на регионите. Националните съвети за устойчиво развитие (НСУР) и националните икономически и социални съвети следва бъдат представени, наред със сходни национални органи, чиято задача е постигането на напредък в устойчивото развитие.

1.12 Форумът следва да се ръководи от съвет, съставен от мнозинство от членове, представляващи гражданското общество и организации на заинтересовани страни, и други членове от Комисията и ЕИСК.

1.13 Форумът трябва да бъде включен по подходящ начин в процесите на изпълнение, наблюдение и преглед на ЦУР. Той следва да бъде организиран като непрекъснат работен процес, като се провеждат срещи поне веднъж годишно и се разглежда, наред с останалото, подготовката на ЕС за ежегодния политически форум на високо равнище на ООН относно устойчивото развитие. Форумът следва да служи като платформа за обсъждане на проектирането, създаването и условията на рамката на ЕС за изпълнение на ЦУР. Освен това форумът следва да улесни участието на съставляващите го групи в междуправителствените прегледи на ЦУР в държавите членки.

2. Въведение

2.1 На Срещата на върха на ООН по въпросите на устойчивото развитие, която се проведе от 25 до 27 септември 2015 г., световните лидери приеха Програмата за устойчиво развитие до 2030 г., включваща 17 цели за устойчиво развитие (ЦУР), които да бъдат постигнати до 2030 г.

2.2 В рамките на Европа ЕС ще изпълнява ключова роля за интегриране на новата програма в европейските политики, комуникация във връзка с нея, определяне на ключови етапи, координация и осигуряване на насоки, както и наблюдение на напредъка и гарантиране на качествени (национални) партньорски проверки.

2.3 За да се изпълнят ЦУР, трябва да бъдат въведени подходящи механизми за управление на световно, регионално, национално и местно равнище. Местните общности, предприятията, профсъюзите, НПО и други участници от гражданското общество трябва да изпълняват активна роля на всички политически равнища въз основа на подход на участието и на принципите на прозрачност, отчетност и оправомощаване на гражданите.

2.4 В своя информационен доклад ⁽²⁾ Комитетът проучи модели за участие на гражданското общество в изпълнението на Програмата до 2030 г. в ЕС и представи препоръки за укрепване на основаното на участието управление. Предложеният форум се основава на ключовите препоръки от този доклад.

2.5 След представянето на доклада пред Комисията, политическия форум на високо равнище на ООН, работните групи на Съвета и други конференции, нидерландското председателство на Съвета поиска Комитетът да изготви проучвателно становище за това как практически може да се създаде, ръководи и финансира механизъм за участие на гражданското общество на равнище ЕС, така че да се превърне в ефективен инструмент за основано на участието управление на Програмата до 2030 г. Препоръките от това становище следва да улеснят последващите политически решения относно въвеждането на такъв инструмент.

3. Участие на гражданското общество и заинтересованите страни в устойчивото развитие

3.1 Процесът, който доведе до изготвянето на Програмата на ООН до 2030 г., се основава на диалог с широко участие на организации на гражданското общество и на заинтересованите страни, които допринесоха в значителна степен за разработването на ЦУР в отворената работна група на ООН. Този приобщаващ подход трябва да продължи да се прилага, тъй като гражданското общество трябва да изпълнява ключова роля на всеки етап от цикъла на политиката в областта на устойчивото развитие (т.е. определяне на цели и задачи, изготвяне на стратегии за изпълнение и политически програми, изпълнение и наблюдение). Напредък в областта на устойчивото развитие може да бъде постигнат само ако идва директно от ангажирани и иновативни предприятия, местни общности и граждани.

3.2 Една от основните констатации в предишния информационен доклад на ЕИСК беше, че участието на заинтересованите страни в устойчивото развитие функционира по най-добър начин, ако е организирано като структуриран и непрекъснат процес, вместо да се осъществява въз основа на отделни предварителни консултации или консултации по актуални въпроси. Структурираният процес позволява на заинтересованите страни да планират предварително и да внасят приноси на основата на задълбочени проучвания.

3.3 Следва да се признае наличието на различни определения за гражданско общество в този контекст. Докато някъде се прави разлика между организации на гражданското общество, занимаващи се със защита на общите блага, и частния сектор, Комитетът има широко разбиране за „организирано гражданско общество“, което включва всички групи и организации, в рамките на които хората работят в сътрудничество и изразяват позициите си, в това число организации от частния сектор, профсъюзи и други групи, защитаващи различни интереси ⁽³⁾. Препоръките в настоящото становище се основават на широко разбиране за гражданско общество, което обхваща всички заинтересовани страни от неправителствения сектор по приобщаващ и широкообхватен начин, тъй като за посрещане на предизвикателствата, свързани с изпълнението на ЦУР, е необходимо участие на всички групи и сектори.

4. Европейски форум за устойчиво развитие — добавена стойност

4.1 Комитетът разполага с дългогодишен опит в контактите с организации на гражданското общество от всички сектори и в създаването на стойност чрез диалог и конкретни действия с отговорните за изготвянето на европейските политики лица. Комитетът насърчи приемането на амбициозна програма за периода до 2030 г. чрез няколко становища и поредица от конференции и семинари, организирани съвместно с Комисията и различни органи на ООН. В контекста на преговорите по Програмата до 2030 г. те предоставиха платформа за диалог на гражданското общество на равнище ЕС. Сега Комитетът предлага тази практика да се доразвие в постоянна и по-стабилна структура.

⁽²⁾ Информационен доклад, EESC-2015-1169 от 17.9.2015 г. Докладът се придружава от проучване „Изграждане на Европа, която желаем — модели за участие на гражданското общество в изпълнението на програмата след 2015 г.“, изготвено от Форума на заинтересованите страни по поръчка на Комитета, юни 2015 г.

⁽³⁾ Член 300, параграф 2 от ДФЕС.

4.2 Въз основа на оценката в доклада Комитетът възнамерява да създаде Европейски форум за устойчиво развитие (форумът) в партньорство с Комисията и представители на организираното гражданско общество и заинтересованите страни.

4.3 Форумът следва да предоставя редовна, стабилна, структурирана и независима платформа за диалог на гражданското общество относно устойчивото развитие на равнище ЕС. Той ще бъде фокусиран върху следните задачи:

- осигуряване на рамка за диалог в областта на устойчивото развитие и улесняване на сътрудничеството между институциите на ЕС и заинтересованите страни от неправителствения сектор, както и между заинтересованите страни от различните подразделения на неправителствения сектор;
- създаване на пространство за заинтересованите страни от неправителствения сектор, действащите лица и инициативите на най-близкото до гражданите равнище за споделяне на предложения, най-добри практики и решения за пълноценно изпълнение на Програмата до 2030 г.;
- гарантиране на силно участие на заинтересованите страни от неправителствения сектор в текущото наблюдение и преразглеждане на Програмата до 2030 г.;
- с оглед на това, организиране на непрекъснат процес на диалог под формата на заседания, допълвани с други средства на комуникация, като например електронна платформа.

4.4 Добавената стойност на този форум ще се изразява във:

- **осъществяване на контакти:** като организатор на форума ЕИСК допринася със своя капацитет за осъществяване на контакти с различни заинтересовани страни и за гарантиране на междусекторна интеграция;
- **информация и консултации:** форумът ще покаже както успехите, така и недостатъците и слабостите на политиките за изпълнение на ЦУР по информиран начин и ще насърчи успеха благодарение на експертните знания на различни заинтересовани страни и обмена на добри практики, като същевременно запази дългосрочната перспектива и разкрие нови;
- **повишаване на осведомеността и изграждане на ангажираност:** форумът ще повиши осведомеността относно Програмата до 2030 г. и ще спомогне за изграждането на по-силна ангажираност чрез участието на различни заинтересовани страни в процеса;
- **партньорство:** форумът би могъл да улесни създаването на партньорства между множество заинтересовани страни за изпълнението на ЦУР на равнище ЕС.

4.5 Форумът предлага възможност за засилен диалог, постигане на консенсус и проучване на противоречията. Форумът не представлява организациите на гражданското общество и не заменя кампаниите за застъпничество, провеждани от участващите организации. Комитетът оценява ефективната работа на НПО и други сдружения, които се застъпват за амбициозно изпълнение на Програмата до 2030 г. в ЕС. Той кани всички тях да участват във форума, да го използват като платформа за популяризиране на своите послания и да провеждат диалог с широк кръг от заинтересовани страни и институции на ЕС.

4.6 Със своето предложение Комитетът също така се основава на положителния опит на няколко държави — членки на ЕС, изразяващ се в ефективния принос на националните съвети за устойчиво развитие (НСУР) при вземането на решения на национално равнище от страна на правителството, местните общности и корпорации, които отразява разширения дебат относно устойчивото развитие. Членовете на НСУР представляват гражданското общество, групи за застъпничество и сдружения на заинтересовани страни, както и корпоративни и синдикални сдружения. Те се назначават от правителствата, като институционалният модел може да варира в зависимост от националните специфики. Без да заменят законово установените подходи за застъпничество, тези съвети установяват връзка с отговорните за вземането на решения лица на най-високо равнище и изпълняват широк спектър от дейности и задачи:

- консултиране на правителството;

- събиране на заинтересованите страни, свързване с целеви групи и разширяване на вертикалната интеграция;
- проследяване на напредъка;
- улесняване на запознаването с политиките, по-специално посредством партньорски проверки;
- определяне на дневния ред; и
- насърчаване на разпространението на концепцията за устойчивост.

4.7 Примерът с Европейския форум по въпросите на миграцията (ЕФМ) илюстрира ползите от една подобна на него платформа, организирана от ЕИСК. ЕФМ беше създаден през 2009 г. като Европейски форум за интеграция от Европейската комисия в сътрудничество с ЕИСК⁽⁴⁾. Предвид успеха на форума беше решено да се разшири обхватът му, за да се включат въпроси, свързани с имиграцията и предоставянето на убежище. Той обединява около 200 участници, включително около 120 организации на гражданското общество, 20 представители на местните и регионални власти, представители на държавите членки и институциите на ЕС.

4.8 През 2012 г. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ успешно създаде „Политически форум за развитие“ на равнище ЕС като пространство за осъществяване на диалог между множество заинтересовани страни — организации на гражданското общество и местни органи на властта в ЕС и страните партньорки, с цел да се гарантират ефективни консултации и принос към политиките и програмите на ЕС за развитие. Участниците включват НПО в областта на развитието, професионални съюзи, кооперации, фондации и благотворителни организации, местни власти, търговски палати, организации по правата на човека, организации за подпомагане/хуманитарни организации, организации за опазване на околната среда и младежки организации. Политическият форум обаче обхваща само аспекти на външната политика и политиката за развитие на ЕС, като по-специално осигурява задълбочен диалог с гражданското общество във връзка с политиката и проектите в областта на развитието. Това е идеално допълнение към по-широкообхватната програма за устойчиво развитие, към която се стреми Европейският форум за устойчиво развитие, и към задачата ѝ да интегрира вътрешните и външните аспекти на ЦУР. На практика голяма част от дискусиите във форума ще бъдат посветени на изпълнението на ЦУР в рамките на ЕС. Работата на форума трябва да бъде тясно координирана с политическия форум за развитие с цел създаване на полезни взаимодействия.

5. Основни характеристики/градивни елементи на Европейския форум за устойчиво развитие

5.1 Тъй като ЦУР нямат прецедент и рамките за управление все още са в процес на разработване, при създаването на форума следва да се обърне специално внимание на разработваните аспекти на управлението и да се гарантира гъвкава структура. Форумът ще трябва да се интегрира в пълния цикъл на политиката за устойчиво развитие. За тази цел ще трябва да се извърши подробен преглед, след като бъдат изготвени рамките на ЕС и държавите членки за управление на Програмата до 2030 г.

5.2 След като проучи основните характеристики на форума при изготвянето на настоящото становище, Комитетът е уверен, че неговото първоначално стартиране следва да обхваща посочените по-долу елементи.

5.3 Участници

5.3.1 Що се отнася до участието на заинтересовани страни от неправителствения сектор, целта е възможно най-голямо приобщаване, както е посочено в параграф 3.3, и включване на представители на:

- НПО в областта на развитието, социалната сфера, околната среда, правата на човека и недискриминацията;
- частния сектор, включително промишлеността, МСП и микропредприятията, сектора на услугите и сектора на устойчивите инвестиции,

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Елементи за структурата, организацията и действието на платформа, целяща постигане на по-голямо участие на гражданското общество в насърчването на политики за интеграция на граждани от трети страни в Европейския съюз“, ОВ С 27, 3.2.2009 г., стр. 95.

- професионалните съюзи;
- земеделски производители, лесовъди;
- потребителите;
- културното измерение на устойчивостта;
- младежта;
- развитието на градските и селските райони;
- други заинтересовани сектори.

5.3.2 Необходимо е да се осигури участието на групите на гражданското общество, чиито интереси обикновено не са добре представени на равнище ЕС. Участниците следва също така да включват не само представители на организации, но и реални инициативи и действащи лица в сферата на устойчивото развитие, които могат да допринесат със своя опит и най-добри практики.

5.3.3 Съставът следва да гарантира, че е налице балансирано представяне на отделните сектори и групи от заинтересовани страни и че са адекватно обхванати всички измерения на устойчивото развитие. От друга страна трябва да се вземе предвид и различната тематична насоченост на всяко заседание. Поради това някои групи от основно значение за устойчивото развитие ще бъдат с постоянно участие, докато участието на други групи ще зависи от конкретната тематична насоченост. Групите от основно значение са тези, които проследяват 17-те ЦУР и разглеждат общи въпроси, свързани с управлението. Участието на групи със специална насоченост ще се основава на открита покана, в която се определя дневният ред на всяко заседание.

5.3.4 Членството във форума следва да отразява многостепенното управление, както и да се отличава с последователност и гъвкавост по отношение на експертния опит. Основният акцент ще бъде върху организациите, които работят на европейско равнище. Що се отнася до националното и поднационалното равнище, във форума следва да бъдат представени съветите за устойчиво развитие, икономическите и социални съвети и местните и регионалните общности. Следва да се предвиди сътрудничество с Комитета на регионите.

5.3.5 Що се отнася до институционалното участие, Комисията и по-специално отговорният за координацията на политиката за устойчиво развитие заместник-председател следва да присъства на заседанията и да бъде канен да изнася презентации и да участва в диалога със заинтересованите страни. Следва да бъдат поканени и представители на Съвета на ЕС и Европейския парламент.

5.3.6 Във форума следва да бъдат представени научноизследователският и научният сектор. Участието на научния стълб също би могло да улесни взаимодействието между науките и политиките в изпълнението на Програмата до 2030 г. на равнище ЕС.

5.3.7 Ще трябва да се осигури финансиране на пътните разходи и разходите за настаняване за организации на гражданското общество с ограничени възможности за участие.

5.3.8 С цел да се постигне баланс между последователност и гъвкавост, подборът на непостоянните участници следва да се прави предварително за всяко заседание на форума въз основа на открита покана, като се взема предвид тематичната насоченост на заседанието. Подобна процедура се прилага успешно за Европейския форум по въпросите на миграцията.

5.3.9 За да се гарантира приобщаване и доверие, условията за участие ще бъдат прозрачни и участниците ще трябва да се регистрират в регистъра за прозрачност на ЕС и да възприемат съответни принципи като напр. Истанбулските принципи на ОГО за ефективност на развитието⁽⁵⁾.

(5) <http://cso-effectiveness.org/InternationalFramework>

5.4 **Организация и управление**

5.4.1 Разнообразните функции на форума трябва да се вземат предвид, за да се определят правилно неговият институционален статут и организационната му структура. Независимостта и надеждността на форума са от съществено значение. Управлението на форума ще трябва да бъде възможно най-ясно и прозрачно, като се избягва размиване на отговорностите.

5.4.2 ЕИСК следва да бъде домакин и координатор на форума в качеството си на специален орган за улесняване на участието на гражданското общество на равнище ЕС.

5.4.3 Подготовката за заседанията следва да се управлява от съвет със смесен състав от представители на гражданското общество и организации на заинтересовани страни, които ще представляват мнозинството от членовете на съвета, както и представители на Комисията и ЕИСК. Подобно на Европейския форум по въпросите на миграцията, членовете на съвета биха могли да се избират от участниците във Форума за устойчиво развитие на ротационен принцип.

5.5 **Работен процес и заседания**

5.5.1 Форумът следва да бъде замислен като непрекъснат работен процес. Всяка година ще се провеждат редовни заседания, съгласвани от подготвителни заседания под формата на заседания на принципа на „отвореното пространство“, работни групи и непрекъснато сътрудничество посредством онлайн платформи, като се използват новаторски методи за организиране на процеси и прояви в сферата на комуникацията.

5.5.2 Съставът и методът на работа на форума следва да зачитат правото на участващите организации на гражданското общество да определят своя принос по независим и самостоятелно организиран начин.

5.5.3 Форумът ще се стреми да изгради съдържателна връзка с процеса на изпълнение на ЦУР на европейско равнище и съответно на равнище ООН и държави членки. На равнище държави членки от националните правителства се очаква да се съобразят с универсалните цели и да докладват на ООН, в рамките на която беше създаден Политическият форум на високо равнище (ПФВР) на ООН относно устойчивото развитие, който ръководи и наблюдава изпълнението на Програмата на ООН до 2030 г. Форумът следва да провежда пленарни заседания поне веднъж годишно преди ежегодното лятно заседание на ПФВР, за да може резултатите да бъдат вземани предвид.

5.5.4 Графикът на другите заседания следва да бъде свързан с европейския семестър, преговорите по бюджета и работната програма на ЕК. Форумът следва да улеснява участието на партньори от гражданското общество и заинтересованите страни в нови схеми за партньорски проверки на правителствата на държавите членки, каквито в момента се проучват от Европейската мрежа за устойчиво развитие.

5.5.5 Друга важна референтна точка за участието на заинтересованите страни в наблюдението е свързана с мониторинговите доклади за изпълнението на Програмата до 2030 г. в ЕС и по-специално с мониторинговите доклади на Евростат, които могат да предоставят солидна база от знания за дебатите във форума.

5.6 **Определяне на дневния ред**

5.6.1 В дневния ред на пленарните заседания трябва редовно и обстойно да се разглеждат напредъкът в изпълнението и условията на Програмата до 2030 г. В допълнение към това дневният ред може да бъде насочен към конкретна тема, която да отразява определен набор от ЦУР или тема от хоризонтално значение за редица ЦУР (например едновременно намаляване наполовина на бедността и неравенството). Дневният ред следва да бъде изготвен по такъв начин, че да насърчава сътрудничеството между заинтересовани страни от различни среди.

5.6.2 Тъй като форумът следва да функционира като независим и прозрачен орган, с участниците ще бъдат провеждани консултации в процеса на определяне на дневния ред посредством управителния съвет на форума.

5.7 База от знания

5.7.1 С цел да бъдат ефективни и съдържателни, дебатите във форума трябва да се основават на отлична база от знания. Очаква се Евростат да продължи да изготвя своите двугодишни мониторингови доклади⁽⁶⁾ относно изпълнението на Програмата на ООН до 2030 г. в ЕС. Тези доклади ще представляват част от базата знания за дискусиите във форума.

5.7.2 В процеса трябва да бъде включена информация от независими източници, като доклади и инициативи на организираното гражданско общество, национални икономически и социални съвети и съвети за устойчиво развитие, академичната общност, научноизследователски организации като системата за управление на знанията в областта на ЦУР PSD, европейски агенции, както и граждански дейности по мониторинг. Информацията би могла да се поддържа от базирани в интернет платформи. Форумът следва да се стреми да осъществи връзка с вече съществуващия изследователски капацитет с цел придобиване на експертни знания чрез покани към експерти или инициране на научни изследвания.

5.7.3 Като използва придобития от националните съвети за устойчиво развитие опит с добри практики, форумът следва да установи връзки с институции за финансиране на научни изследвания и да провежда трансдисциплинарни проучвания на трансформацията в посока устойчиво развитие в цяла Европа.

5.8 Резултати

5.8.1 Резултатите от заседанията на форума и дискусиите следва да се обобщават в доклади или с други подходящи методи на документиране. Мненията и препоръките на всички представители следва да бъдат отразени в тази документация. Съветът е отговорен за решаването на конфликти на интереси. Участващите организации би следвало да могат да представят своите резултати и доклади в рамките на общите резултати.

5.8.2 Ако Евростат или Комисията изготвят редовни доклади за напредъка към устойчиво развитие, форумът ще предлага неговите констатации да се вземат предвид като доклад „в сянка“ от гледната точка на гражданското общество.

5.8.3 Трябва да се гарантира, че резултатите се включват в работата на Комисията и другите европейски институции във връзка с Програмата до 2030 г., като обратната информация ще се следи внимателно.

5.8.4 Друг резултат може да бъде провеждането на поредица от европейски диалози с групи със специални интереси или други целеви групи, например от млади хора като членове на следващото поколение отговорни за вземането на решения лица, които ще достигнат пенсионна възраст през 2050 г.

5.8.5 Освен това форумът може да реши да установи нови форми на взаимодействие. Възможно е да се създаде европейска награда за устойчиво развитие, която да се връчва за изключителни действия и лидерство от страна на гражданското общество.

5.9 Финансиране

5.9.1 ЕИСК би могъл да предостави своята техническа инфраструктура и управлението на секретариата. Финансирането на необходимото възстановяване на пътните разноски на участниците и гост-ораторите, както и управлението на онлайн платформите и изготвянето на доклади и документи за резултатите са въпроси, които трябва да бъдат обсъдени с партньорите в сътрудничеството.

Брюксел, 26 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-GT-15-001>

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

517-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 25 И 26 МАЙ 2016 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Годишна работна програма в областта на европейската стандартизация за 2016 г.“

[COM(2015) 686 final]

(2016/C 303/10)

Докладчик: г-н Patrick LIÉBUS

На 5 февруари 2016 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Годишна работна програма в областта на европейската стандартизация за 2016 г.“

[COM(2015) 686 final].

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 141 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Централната тема на това становище е приобщаването към Европейската система за стандартизация (ЕСС). Този избор се дължи на факта, че всички организации, познати под името „организации по приложение III“ във връзка с Регламент (ЕС) № 1025/2012 на Европейския парламент и на Съвета — Европейската асоциация за координиране на представителството на потребителите в процеса на стандартизация (ANEC), Европейската организация на гражданите за екологични стандарти (ECOS), Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC), Социалните органи по стандартизация (SBS), са представлявани от ЕИСК. Затова като представител на гражданското общество ЕИСК изразява желание да насочи своето внимание към прозрачността и приобщаването към ЕСС.

1.2 ЕИСК признава също желанието на Европейската комисия да се заеме със стратегическите аспекти на Европейската система за стандартизация в рамките на годишните работни програми.

1.3 Що се отнася до отношенията между организациите по приложение III и ЕСС, ЕИСК приканва европейските организации по стандартизация (ЕОС) да предоставят на организациите по приложение III специфичен статут на членове/партньори, разполагащи с права и задължения. Това би трябвало да намери конкретен израз в предоставянето на организациите по приложение III на неограничено право на обжалване и на консултативни правомощия, особено по отношение на стандартите от обществен интерес.

1.4 Като признава, че делегирането на правомощията на националното равнище е един от основните принципи на европейската стандартизация, ЕИСК набляга върху значението на улеснения достъп до процесите по стандартизация за МСП и обществените участници, както и за техните представители на национално равнище. В тази връзка ЕИСК предлага въвеждане на национално равнище на безплатен достъп до „огледални комитети“ за МСП и заинтересованите обществени групи, както и за съответните представляващи ги сдружения.

1.5 ЕИСК припомня основополагащата роля на „консултантите, прилагащи нов подход“ и приветства техния принос към оценяването на съответствието на стандартите по отношение на политиките на Съюза в рамките на хармонизираната стандартизация. Поради това ЕИСК посреща със задоволство изразеното от Комисията желание да гарантира продължаването на тяхната дейност в дългосрочен план.

1.6 В заключение ЕИСК отправя искане за задълбочено проследяване на усилията, полагани от основните действащи лица в областта на стандартизацията, с цел засилване на приобщаващото измерение на ЕСС. ЕИСК би могъл да осигури това проследяване, като създаде ad hoc форум за приобщаването към ЕСС. Този орган би отговарял за организирането на годишно публично изслушване, за да оценява постигнатия в това отношение напредък.

2. Резюме на съобщението

2.1 Европейската комисия изложи своята стратегическа визия за европейската стандартизация в съобщение и определи съответната правна рамка в Регламент (ЕС) № 1025/2012 относно европейската стандартизация, който е в сила от 1 януари 2013 г. Една от новостите в регламента е задължението за Комисията да приема годишна работна програма на Съюза относно европейската стандартизация.

2.2 Работната програма е инструмент за подобряване на сътрудничеството между Комисията и Европейската система за стандартизация (ЕСС) чрез определяне на визията и плановете на Комисията по отношение на стандартизацията за следващата година. Комисията възнамерява да преразгледа своето партньорство с ЕСС, за да гарантира съответното участие на всички заинтересовани страни (промишленост, МСП, потребители, организации за опазване на околната среда, работници...).

2.3 Сред стратегическите приоритети за европейската стандартизация са приемането на план за приоритетните стандарти в областта на ИКТ, както и стандартизация на услугите. Планът за приоритетните стандарти в областта на ИКТ ще допълни годишната работна програма на Съюза.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства решението на Комисията за представяне на годишната работна програма в областта на стандартизацията за 2016 г. и припомня основополагащия принос, който стандартите имат за структурирането на вътрешния пазар и за конкурентоспособността на предприятията. Както се посочва в неговото становище INT/590 от септември 2011 г.⁽¹⁾, годишната работна програма за стандартизация е голямо преимущество по отношение на прозрачността, планирането и прогнозите, особено за участниците и заинтересованите страни в Европейската система за стандартизация (ЕСС).

3.2 ЕИСК приема положително годишната програма за 2016 г., защото тя позволява да се провери състоянието на настоящите дискусии, но най-вече защото носи истинска добавена стойност за бъдещата програма. Затова ЕИСК приканва Комисията по-добре да подготви бъдещите годишни програми, след провеждане на консултации със заинтересованите страни по техническите и стратегическите въпроси и като публикува работната програма през месец юли на предходната година. ЕИСК приема положително съдържанието на приоритетите в различните сектори.

3.3 Приоритет на приобщаването

3.3.1 Заинтересованите страни, които винаги са имали по-малък и затруднен достъп до ЕСС, в това число потребителите, екологичните интереси, работниците и МСП — представлявани от организациите ANEC, ECOS, ETUC, SBS, познати под името „организации по приложение III“ във връзка с Регламент (ЕС) № 1025/2012, както и националните им членове — са представлявани от ЕИСК. Поради това, осъзнавайки основния принос на другите страни, заинтересовани в разработването на стандартите, както и предизвикателствата пред тяхното участие, с които те се сблъскват, Европейският икономически и социален комитет в качеството си на представител на гражданското общество изразява желание за концентриране на основната част от усилията си в посока към прозрачност и приобщаване към ЕСС.

⁽¹⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 69.

3.3.2 Следователно в това отношение при прилагането на Регламент (ЕС) № 1025/2012 се изисква особено внимание, както с основание Комисията подчертава в съобщението. От това следва необходимостта от подобряване на разпространението и публикуването на предвидените в член 24 от регламента доклади, както и на оповестяването и предоставяне на информацията за тях.

3.3.3 ЕИСК приветства желанието на Комисията да следи отблизо напредъка и усилията на всеки от участниците в ЕСС, за да бъде системата по-приобщаваща. За постигане на тази цел ЕИСК изразява желание Комисията да играе проактивна роля, особено като съфинансиращ орган на ЕСС.

3.3.4 Комитетът изразява удовлетворение от завършването на процеса по финансиране на организациите по приложение III и призовава за допълнително улесняване на административния достъп и за приемане на по-дългосрочна перспектива за гарантиране на прилагането на многогодишна стратегия от тези субекти.

3.4 Съвместна инициатива за стандартизация

3.4.1 Комитетът приветства предложението за съвместна инициатива за стандартизация и приема положително участието на заинтересованите страни в системата, особено на организациите по приложение III, като важен сигнал за възстановяване на публично-частното партньорство, което е в основата на ЕСС. В тази връзка ЕИСК би искал да подчертае, че е много важно предложените действия в окончателния вариант на съвместната инициатива за стандартизация да са насочени и ясно да допринасят за по-добро приобщаване, с цел възприемане от всички заинтересовани страни, особено организациите по приложение III.

3.4.2 Комитетът приветства и подкрепя предложението за действие в рамките на съвместната инициатива за стандартизация относно анализ за по-добро разбиране на възможностите и пречките при безплатното предоставяне на стандарти, например в рамките на изследване на икономическото и социалното въздействие на стандартите.

3.5 Действието на европейските организации за стандартизация

3.5.1 ЕИСК приема положително и приветства ролята на организациите Европейски комитет за стандартизация (CEN), Европейски комитет за стандартизация в електротехниката (CENELEC) и Европейски институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI) като независими, неутрални и професионални организации, разполагащи с правила и процедури, които осигуряват спазването на основните принципи на СТО в областта на стандартизацията, както и принципите, утвърдени от Регламент (ЕС) № 1025/2012.

3.5.2 За подобряване на участието на всички участници в стандартизацията, ЕИСК приканва европейските органи по стандартизация да предоставят на организациите по приложение III специален статут на членове/партньори с особени права и задължения съгласно съответния им статут и роля, по-специално с неограничен достъп до техническите органи и до проектите за стандарти, в процес на изготвяне, при зачитане на политика за конфиденциалност, която да взема под внимание необходимостта от консултация. ЕИСК предлага да се започне дискусия относно безплатния характер на този достъп поради участието на Съюза във финансирането на европейските органи по стандартизация.

3.5.3 ЕИСК предлага също да се възстанови неограниченото право на обжалване за организациите по приложение III, включително по отношение на дейностите, с които те не са били пряко свързани от началото, и да се предостави на организациите консултативна власт при ратификацията на стандартите.

3.5.4 ЕИСК би искал да подчертае значението на приобщаващата и висококачествена стандартизация. ЕИСК би искал да припомни, че бързината на създаване и оповестяване на стандартите не може да се счита за цел сама по себе си, особено ако затруднява целта на ЕИСК за приобщаване на организациите по приложение III в ЕСС. Всъщност ЕИСК предупреждава ЕСС за всяко решение, което под претекст за бързина може да ограничи участието и отварянето.

3.5.5 ЕИСК припомня, че приобщаването на заинтересованите страни е възможно само с тяхното участие и при прозрачност. С цел подчертаване, засилване и прилагане на принципа на националната делегация ЕИСК наблюдава върху значението на улеснения достъп до процесите по стандартизация за МСП и за техните представители на национално равнище, което продължава да бъде предизвикателство, както се посочва в точка 4 от съобщението.

3.5.6 В тази връзка ЕИСК предлага въвеждане на национално равнище на безплатен достъп до „огледалните комитети“ за МСП и заинтересованите обществени групи, както и за съответните представляващи ги спдружения. Лесното участие и принос са от особено значение във фазата на обществена консултация, по време на която трябва да не съществуват практически или технически пречки.

3.6 *Новият Vademecum относно стандартизацията и ръководствата за организациите по приложение III*

3.6.1 Във връзка с прилагането на новия Vademecum на европейските стандарти Комитетът приветства Комисията за отправената към ЕОС покана да обучи своите технически органи и служители относно съдържанието на мерките, включени в новия документ.

3.6.2 ЕИСК приканва Комисията да следи за разпространението, разбирането и използването на този Vademecum от всички служби на Европейската комисия, които желаят да използват стандартизацията при прилагането на европейските политики. Ще бъде полезно също и да се гарантира неговото разпространение, придружено от съответната информация, посредством интернет сайта на Европейската комисия.

3.6.3 Комитетът би искал да подчертае значението на това, отговорните лица на техническите органи на ЕОС да познават различните ръководства на CEN-CENELEC за изготвяне на стандартите, като се вземат предвид нуждите на заинтересованите обществени групи и МСП (тоест, ръководства 2, 5 и 17 на CEN-CENELEC, както и ръководство 4 на CEN). В тази връзка Комитетът приветства действията, предприети от CEN-CENELEC, заедно с работната група МСП (*SME Working Group*) и работната група на заинтересованите обществени групи (*Societal Stakeholders Working group*), и приканва те да бъдат продължени чрез конкретни и амбициозни мерки. Трябва да се подчертае, че ръководствата CEN-CENELEC следва да бъдат използвани по време на целия процес на стандартизация, от дискусиата за възможността за изготвяне на стандарт до неговото публикуване.

3.7 *Стандартизация на ИКТ и ПИС в стандартизацията*

3.7.1 ЕИСК има съмнения относно добавената стойност на „Приоритетния план за стандартите в областта на ИКТ“, предложен в глава 3.1 от съобщението. Този документ изглежда представлява ненужна добавка към „Текущо актуализирания план за стандартизация на ИКТ“ и към годишната програма за стандартизация. Комитетът изразява опасение от дублиране на източниците и приоритетните равнища, което може да доведе до усложняване на мониторинга на дебата и участието на заинтересованите страни.

3.7.2 В областта на правата на интелектуалната собственост (ПИС) Комитетът взима мерки срещу съществуващото неравновесие между ползвателите и титулярите на основен патент за стандарт (SEP), по-специално в случай, когато иновативно МСП не е в състояние да знае броя на патентите, които би могло да прилага, и кой е титулярът им. Затова ЕИСК предлага на ETSI да състави практическо ръководство за договаряне на лицензионни споразумения на SEP, предназначени за МСП и при прилагане на FRAND условията („*fair, reasonable, and non-discriminatory*“ — справедливи, разумни и недискриминационни).

3.7.3 Във връзка с FRAND критериите Комитетът подчертава необходимостта от по-добро дефиниране на тези принципи с цел да се определи техният обхват и да се приложат на практика.

3.7.4 Поради тази причина ЕИСК изисква от ETSI и да подобри качеството и прозрачността на базата данни с декларации за ПИС. Това е от основно значение за осигуряването на известна предвидимост за потребителите на SEP и за осигуряване на спокойствие на иновативните МСП по отношение на цените и условията за договаряне на горепосочените лицензионни споразумения.

3.8 *„Консултантите, прилагащи нов подход“*

3.8.1 ЕИСК припомня основополагащата роля на „консултантите, прилагащи нов подход“, посочени в глава 7.2 от съобщението, и приветства техния незаменим принос към надеждната оценка на съответствието на стандартните със законодателството и политиките на Съюза в рамките на хармонизираната стандартизация.

3.8.2 ЕИСК приветства със задоволство желанието, изразено от Комисията в параграф 7.2 от съобщението, за осигуряване на достъп в дългосрочен план на тази оценка. Комитетът изразява желание за засилване на доминиращата роля на тази независима оценка спрямо всяка друга вътрешна оценка, извършена от ЕОС.

3.8.3 ЕИСК изразява желание за допълнително засилване на независимостта на консултантите, евентуално посредством пряко сключване на договори с „консултанти, прилагащи нов подход“ от Европейската комисия.

3.9 *Запитвания относно стандартизацията и мандатите*

3.9.1 ЕИСК подчертава значението на процеса на подготовка на европейските мандати, които Комисията изпраща на ЕОС за запитване за изработване на стандарт. ЕИСК изисква от ЕК повече прозрачност и приобщаване на този процес, особено за организациите по приложение III.

3.9.2 ЕИСК подчертава значението на проверката за съответствие на резултата на създадения стандарт спрямо първоначалната цел, като се следи с особено внимание областта за прилагане да не се разширява в хода на работата.

3.9.3 Комитетът подчертава значението на подготвителната работа по стандартизация, особено с оглед на оценката на икономическото и социалното въздействие и за да се даде възможност да се определят заинтересованите страни и те да се приобщат към дейностите по стандартизация.

3.10 По отношение на международното сътрудничество ЕИСК подчертава големите затруднения, които организациите по приложение III все още срещат в работата си, и приканва ЕОС, както и националните органи за стандартизация, да разгърнат всички възможни средства в рамките на споразуменията си за сътрудничество с МОС и ИЕС за осигуряване на прозрачност и участие на всички заинтересовани страни, особено когато дейностите са свързани с искане за стандартизация от страна на Комисията.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК би могъл да създаде ad hoc форум за приобщаването към ЕСС. Предвижда се този форум да провежда редовни заседания най-малко веднъж годишно, да обединява членовете на Комитета, които изразяват желание да допринесат за участието и вземането под внимание на заинтересованите страни — особено заинтересованите обществени групи и МСП. Организациите по приложение III се предвижда да бъдат редовно канени на заседанията на форума.

4.1.1 Освен това би могло форумът да бъде натоварен и с организацията на годишно публично изслушване по темата за приобщаването към ЕСС. В рамките на това събитие ЕИСК би поканил участниците от ЕСС и Европейската комисия за публично изслушване относно докладите за дейността, предвидени в член 24 от Регламент (ЕС) № 1025/2012 за подобряване на информираността и разпространението. ЕИСК би използвал случая за присъединяване на Европейския парламент към тази дейност.

4.1.2 Форумът би могъл да отговаря също и за финансирането на изследване върху състава на националните „огледални комитети“ с цел оценяване на представителността и приобщаването.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно одобряването и надзора на пазара на моторни превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства“

[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)]

(2016/C 303/11)

Докладчик: г-н Jan SIMONS

На 4 февруари 2016 г. и съответно на 11 февруари 2016 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 регламент на Европейския парламент и на Съвета относно одобряването и надзора на пазара на моторни превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства“

[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)].

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 157 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства предложението на ЕК и нейната цел за подобряване на ефективността на правната рамка с оглед на постигането на икономически, екологични и социални цели, като по този начин се допринася за поощряване на независимостта и отчетността на системата. Въпреки това следва да се подчертае колко е важно да се създава добре балансирано законодателство, както и необходимостта от установяване на ефективни и ефикасни от гледна точка на разходите мерки.

1.2 С цел да се намалят различията в тълкуването и строгостта на прилагането между държавите членки, ЕИСК подкрепя предложеното преминаване от директива към регламент. ЕИСК настоятелно препоръчва в бъдеще това да се прилага за всички правила на вътрешния пазар, когато е целесъобразно.

1.3 Това преразглеждане включва приемането на набор от законодателни актове и синхронизиране на редица крайни срокове. Към Комисията, Парламента и Съвета се отправя настоятелен призив да приемат подходящ и амбициозен график за приемането на делегирани актове и актове за изпълнение, какъвто в момента липсва.

1.4 Подробните предписания относно надзора на пазара имат за цел ефективно изключване на неотговарящи на изискванията продукти от този специфичен пазар. Необходимо е обаче да се въведат ефективни и ефикасни от гледна точка на разходите мерки, особено такива, оказващи въздействие върху операциите на пазара и цената на продуктите. Наличието на ефективна и ясна система за координация и сътрудничество между всички участващи страни, особено между дейностите на държавите членки, е от съществено значение.

1.5 Подобренията, свързани с оправомощаването, периодичните проверки и функционирането на техническите служби са положителни елементи, но са предложени редица обременителни и излишни изисквания, които биха увеличили разходите и забавянията както за администрациите, така и за производителите без никакви реални ползи.

1.6 Следва да се установят по-подробни процедури за по-ефективно въвеждане на новата концепция за срок на валидност на сертификати за одобрение.

1.7 ЕИСК приветства допълнителното разясняване и опростяване на процедурите и изискванията, които оказват въздействие върху малките и средните предприятия, заедно с пазарните ниши, резервните части и компонентите. Той препоръчва също така надлежно разглеждане и регулиране на одобряването на типа на продуктите за пазара на резервни части, които оказват въздействие върху безопасността и опазването на околната среда.

2. Въведение и контекст

2.1 Автомобилната индустрия е основен участник в икономиката на ЕС. През 2012 г. тя осигуряваше 2,3 милиона преки и 9,8 милиона непреки работни места. Близко 75 % от компонентите и технологиите за производство на превозни средства се осигуряват от независими доставчици. Оборотът се равнява общо на 859 милиарда евро, което представлява 6,4 % от брутния вътрешен продукт на ЕС.

2.2 Правната рамка за системата на ЕС за одобрение на типа е Директива 2007/46/ЕО на Европейски парламент и на Съвета ⁽¹⁾, в която са определени процедурите за одобряване на нови превозни средства и ремаркета, както и на техните системи и компоненти, за да се гарантира спазването на стандартите в областта на безопасността и опазването на околната среда. Необходими са 70 специфични технически регламента, като много от тях са международни регламенти, създадени от ООН.

2.3 Прилагат се общи разпоредби по отношение на надзора на пазара в съответствие с Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета ⁽²⁾.

2.4 Комисията вече започна преразглеждането на правната рамка за одобрение на типа на моторни превозни средства през 2010 г.

2.5 Настоящата рамка стана обект на особени критики след септември 2015 г., след като беше разкрито, че във Volkswagen са използвани „измервателно-коригиращи устройства“, специален вид софтуер за заобикаляне на изискванията относно емисиите. През 2016 г. Комисията посочи, че „механизмите за гарантиране на хармонизираното прилагане и правоприлагане не са достатъчно надеждни“ и че в резултат от „различия в тълкуването и прилагането на правилата“ от държавите членки „основните цели на директивата са подкопани“.

2.6 В изготвената от Комисията оценка на въздействието на това предложение са посочени огромните разходи за неотговарящите на изискванията превозни средства и части, които могат да достигнат 12 милиарда евро годишно.

3. Предложение на Комисията

3.1 Основните резултати от обществената консултация (проведена през 2010 г.), оценката на въздействието и проверката на пригодността (2013 г.), както и заключенията на съобщението „САРС 2020: План за действие за конкурентоспособна и устойчива автомобилна промишленост в Европа“ (2012 г.) налагат преразглеждане на процедурите за надзор на продуктите на автомобилната промишленост на пазара на ЕС, за да се гарантира, че всички превозни средства и части отговарят на регулаторните изисквания, като същевременно се ограничават административната тежест, подкрепят се научите изследвания и разработването на иновативни продукти, насърчава се международната хармонизация и се отчитат потребностите на малките и средните предприятия.

3.2 Предложението ще помогне за постигане на три цели:

— засилване на независимостта и качеството на изпитване на превозни средства, които ще бъдат пуснати на пазара,

— подобряване на ефективността на системата за надзор на пазара чрез контролиране на новите превозни средства и части или на тези, които вече се движат по пътищата,

— подсилване на системата за одобрение на типа със засилен надзор на европейско равнище.

⁽¹⁾ Директива 2007/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 септември 2007 г., ОВ L 263, 9.10.2007 г., стр. 1.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г., ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 30.

3.3 Наред с други мерки Комисията предлага промяна на системата на заплащане, за да се избегнат финансови връзки между лабораториите за изпитване и производителите, които биха довели до конфликт на интереси и компрометиране на независимостта на изпитването. Предложението предвижда също по-строги критерии за работа на тези технически служби, които следва да подлежат на редовен и независим одит, за да получат и задържат правомощията си в тази област. Националните органи по одобряване на типа ще подлежат на партньорски проверки, за да се гарантира, че съответните правила са стриктно изпълнявани и прилагани в ЕС.

3.4 Настоящото предложение установява схема за управление и координация на проверките на място на нови превозни средства и части и такива, които вече се движат по пътищата, и дава на Комисията правомощия да извършва проверки и да предприема изтегляния.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства предложението на ЕК като цяло и подчертава значението на постигането на добре балансирано законодателство. Въздействието на настоящото предложение ще доведе до установяване на рентабилни мерки, които са в състояние да:

- позволят по-голяма равнопоставеност, при която операторите на пазара ще се възползват от лоялна конкуренция,
- подобрят защитата на потребителите и околната среда от неотговарящи на изискванията продукти, които допринасят за пътнотранспортни произшествия и лошо качество на въздуха,
- отчетат внимателно потребностите на малките и средните предприятия,
- спомогнат за възстановяването на доверието на потребителите в този пазарен сектор.

4.2 Един аспект, който заслужава внимание, е графикът за въвеждане на нови изисквания и процедури, който ще даде на администрациите и производителите достатъчно време за адаптиране. Този график следва също така да бъде изцяло синхронизиран с всички свързани делегирани актове и актове за изпълнение, които предстои да бъдат приети в близко бъдеще от Комисията.

4.3 Отново се поставя ударение върху надзора на пазара, като се въвеждат специални нови предписания в отговор на специфичната ситуация в този пазарен сектор. Необходимо е обаче да се предприемат стъпки, за да се избегне разпространението на сравними проверки и увеличаването на исканията за подобна информация, с цел да се избегнат нарушения на пазара и прекомерни административни тежести или разходи, а инструментите, свързани с пазарния надзор, би трябвало да се получават на пазарни цени; в това отношение трябва да бъде въведена стабилна и ефективна система за координация и сътрудничество между всички участващи страни (орган за надзор на пазара, оператори на пазара, производител, орган по одобряване на типа), като се отчетат и съществуващите добри практики в и/или извън Европа.

4.4 ЕИСК подкрепя целта за насърчаването на ефективността на рамката за одобряване на типа чрез намаляване на различията в тълкуването и строгостта на прилагането между държавите членки и постигане на по-голяма стабилност на цялата правна система. Първата стъпка напред е предложеното преминаване от Директива 2007/46/ЕО към правния инструмент на регламент на ЕС, който се счита за по-подходящ. ЕИСК настоятелно препоръчва в бъдеще това да се прилага за всички правила на вътрешния пазар, когато е целесъобразно.

4.4.1 Предложението придава голямо значение на подобряването на процедурите за оправомощаване и периодичните проверки на техническата(и) служба(и), които органът за одобряване на типа е определил като лаборатория за изпитвания. Това може да се счита за положителен елемент. Предложението обаче води до риск от установяване на обременителни и излишни изисквания, които биха увеличили разходите и забавянията без никакви реални ползи, което вероятно би довело до неподходящо прилагане. Освен това една прекалена проверка на квалификацията на техническите служби, включително двойни или кръстосани проверки между органи от различни държави членки, както и предложената честота на проверките, не изглеждат икономически ефикасни и могат да влязат в противоречие със системата за одобрение на ИКЕ на ООН.

4.4.2 Значително по-строгите и затегнати принципи за анулиране на сертификатите за одобрение на типа, особено в случаите на незначителни или административни несъответствия, изглежда са в противоречие с принципите за „по-добро регламентиране“ и не следва да водят, както е в настоящото предложение, до спиране на продажбата на продукти.

4.4.3 Предложената схема за национална структура за събиране на такси, в която се посочва как държавите членки следва да събират и управляват приходите от дейности за одобряване на типа, изглежда непропорционална и може да направи по-малките органи неспособни да предлагат ценни услуги.

4.5 Изцяло нова концепция се отнася до срока на валидност на сертификата за одобрение на типа, който изтича след 5 години, с възможност за подновяване, ако органът по одобряване на типа удостовери, че все още съответства на приложимите правила. Тази нова мярка може ефективно да помогне за намаляване на броя на „невалидните“ сертификати, но изключителната сложност и обхватният характер на този сертификат, който включва стотици допълнителни сертификати с различни дати на изтичане на валидността, като всеки от тях е свързан с различен доставчик на части или компоненти, изискват по-подробни и стабилни процедури от описаните в предложението.

4.5.1 Следва да се разясни дали и как тези процедури са свързани и с одобряването на компоненти или системи, за които във всеки случай одобрението на типа, издадено в рамките на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН), може да бъде регламентирано само съгласно съответната правна рамка.

4.6 С цел да се повиши осведомеността за стратегиите относно превозните средства и специфичните параметри на функциониране, които могат да окажат въздействие върху безопасността и опазването на околната среда, предложението задължава производителите да предоставят пълен достъп на органа по одобряване на типа до всички софтуерни програми или алгоритми. Тези изисквания са много широки и се нуждаят от по-подробни уточнения, които да вземат под внимание различните случаи и да изясняват, че поверителността на промишлената информация трябва винаги да бъде спазвана.

4.7 Предложението има за цел преразглеждане на процедури и изисквания, които оказват въздействие върху малките и средните предприятия, както и върху нишовите продукти. ЕИСК приветства намерението за допълнително разясняване и опростяване на процедурите по отношение на:

- превозни средства с многоетапно одобрение, произведени от двама или повече производители в последователни етапи,
- индивидуални одобрения за едно или повече конкретни превозни средства,
- национално одобрение за малки серии, предназначени за ограничено производство на национално равнище,
- европейско одобрение за малки серии, предназначени за автобуси и камиони в ограничено производство на европейско равнище (леките автомобили и лекотоварните автомобили вече подлежат на европейско одобрение за малки серии).

4.7.1 ЕИСК препоръчва също така надлежно разглеждане и регламентиране на одобряването на типа на продуктите за пазара на резервни части, които оказват въздействие върху безопасността и опазването на околната среда.

5. Специфични бележки

5.1 „Излизане от серийно производство“ е процедура, необходима за да се даде възможност за регистрацията на превозни средства, които са останали непродадени по търговски причини, а срокът на валидност на тяхното одобрение на типа е изтекъл поради технически пречки пред модернизирани спрямо новите изисквания. Тази процедура вече е въведена, но всяка държава членка има право да действа независимо. ЕИСК приветства по-специално предложението за хармонизиране на процедурата на европейско равнище, но предложеният текст все още дава право на държавите членки да откажат или ограничат процедурата. Само една истински европейска процедура може да осигури необходимата сигурност и стабилност за поддръжане за единния пазар на ЕС.

5.1.1 Текстът „излизане от серийно производство“ се нуждае от допълнително разяснение и редактиране, а времевите ограничения следва да бъдат допълнително опростени, за да се ограничи икономическото въздействие върху обема на продажбите, които са сравнително незначителни в сравнение с целия пазар.

5.2 В някои държави членки вече съществува електронен „сертификат за съответствие“, като предстои и финализирането на процедура за „електронна регистрация“ на превозни средства без документи на хартиен носител по проекта в европейски мащаб „EReg“. Две системи — европейската система за обмен на информация за одобрение на типа ETAES и базата данни на Организацията на обединените нации за обмен на информация за одобрение на типа „DETA“, се занимават с електронното архивиране на сертифицирането на одобренията на типа. Би било целесъобразно в своето предложение Комисията да включи стимул за навременното въвеждане на европейски хармонизирани процедури за електронно подаване и обмен на информация за одобренията на типа и данни за регистрацията в обща електронна база данни на ЕС с публичен достъп, в рамките на допустимото от гледна точка на поверителността на промишлената информация, което би довело до намаляване на бюрокрацията и разходите, както и до спестяване на време за администрациите, производителите и потребителите, а също и до ползи за околната среда.

5.3 Преразглеждането на законодателния текст не съответства на настоящата система за номериране и идентификация на изделия, прилагана в продължение на много години. Промяната в системата за номериране не е оправдана и би представлявала сериозно усложнение, тя би създала допълнителна бюрокрация както за администрациите, така и за потребителите, поради което е целесъобразно да се предвидят редица възникнали по тази причина грешки, които биха довели до повече разходи и забавяния. Едно досие за одобрение на типа лесно може да обхване стотици страници информация с хиляди номерирани редове.

5.4 В новата процедура за „излизане от серийно производство“ се предлага отпечатване на дадена специфична информация върху сертификата за съответствие (CoC) на всяко отделно превозно средство, което се разглежда, но това не е практично, тъй като сертификатът обикновено се отпечатва преди пускането на превозното средство на пазара, така че добавянето на допълнителни данни на по-късен етап не е нито възможно, нито ефективно, тъй като непродадените превозните средства не могат да бъдат идентифицирани от самото начало. В случай че е необходима повече информация за определен брой превозни средства в определен период от време, производителят може да предостави отделен документ в съответствие с настоящата процедура.

5.5 Предложено е органите по одобрение на типа да разполагат с тримесечен срок, в който да изготвят заявление за национално одобрение на малки серии и да решат дали да го приемат или не. Този срок изглежда като излишно забавяне, особено за малките предприятия, и би могъл да се намали до два месеца.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансовите инструменти по отношение на някои дати

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)]

и

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти, Регламент (ЕС) № 596/2014 относно пазарната злоупотреба и Регламент (ЕС) № 909/2014 за подобряване на сетълмента на ценни книжа в Европейския съюз и за централните депозитари на ценни книжа, по отношение на някои дати

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)]

(2016/C 303/12)

Докладчик: Daniel MAREELS

На 25 февруари 2016 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансовите инструменти по отношение на някои дати“

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)].

На 25 февруари 2016 г. Европейският парламент и Съветът решиха, в съответствие с членове 114 и 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти, Регламент (ЕС) № 596/2014 относно пазарната злоупотреба и Регламент (ЕС) № 909/2014 за подобряване на сетълмента на ценни книжа в Европейския съюз и за централните депозитари на ценни книжа, по отношение на някои дати“

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)].

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 26 май 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 132 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Предвид посочените в основната част на становището обстоятелства, Комитетът приема предложенията на Комисията, с които прилагането на целия набор от правила по ДПФИ II се отлага с една година от 3 януари 2017 г. до 3 януари 2018 г. Това отлагане изглежда се обосновава с редица важни технически и ИТ проблеми и от факта, че частичното отлагане не изглежда лесно осъществимо, тъй като това на свой ред би породило редица други трудни въпроси, наред с другото и във връзка с яснотата, правната сигурност, потенциалното нарушаване на функционирането на пазара и допълнителните разходи и инвестиции. Въпреки това Комитетът настоятелно призовава да се положат всички усилия, за да се предотврати допълнително отлагане на прилагането на ДПФИ II и да се гарантира, че по време на периода на отлагане правилата за защита на инвеститорите няма да бъдат застрашени на практика. При необходимост, в очакване на новия режим, продължават да се прилагат без промяна съществуващите правила на ДПФИ I.

1.2 Настоящостта на Комитета е още по-обоснована, тъй като в миналото той се обявя в полза на определени реформи на финансовите пазари⁽¹⁾ и настоя за бързото им осъществяване. Например при създаването на ДПФИ II през 2014 г. ДПФИ II представлява преразгледана и подсилена версия на въведената през 2007 г. Европейска директива ДПФИ⁽²⁾ (ДПФИ I) и прилагането на Регламента РПФИ⁽³⁾. Накратко, може да се обобщи, че целта на ДПФИ II е да направи европейските финансови пазари по-ефективни и по-прозрачни, както и да увеличи защитата на инвеститорите.

1.3 По-специално, когато преразглеждането и подсилването на ДПФИ бяха представени за обсъждане, беше изтъкнато следното: „Основната цел на директивата е да се увеличи прозрачността и ефективността на търговията и да се ограничат колебанията на пазарите, но също така и да се засилят коректността на посредниците и защитата на инвеститорите и да се отворят европейските пазари за ефективна конкуренция в предлагането на финансови услуги. ЕИСК подкрепя тези цели и смята, че като цяло предложението върви в правилната посока.“⁽⁴⁾ Тези цели и прилагането на новите текстове не трябва по никакъв начин да бъдат неблагоприятно повлияни от това отлагане.

2. Контекст

2.1 От създаването на ДПФИ I през 2007 г. регламентирането на финансовите пазари пое в нова посока, чиято крайна цел беше да се насърчи съществуването на справедливи и прозрачни пазари. С директивата бяха постигнати преди всичко подобрения в областта на конкуренцията и по-нататъшната интеграция на европейските финансови пазари. ДПФИ I направи възможно либерализирането на пазара за изпълнение на нареждания. Нарасна конкуренцията между платформите за търговия и пазарът беше разпокъсан. Въведени бяха и правила по отношение на защитата на инвеститорите и обезпечаването на пазарния интегритет.

2.2 В отговор на финансовата криза възникна нужда от повече и по-строг надзор. Бяха разкрити пропуски в защитата на инвеститорите, както и слабости във функционирането и прозрачността на финансовите пазари. Наред с това трябваше да се вземат предвид редица нови технологични развития на пазара, главно по отношение на високочестотната и алгоритмичната търговия.

2.3 Вследствие на това съществуващата рамка беше заменена и подсилена. Това беше направено през 2014 г. с ДПФИ II и въвеждането на съгответстващия РПФИ. Тези текстове заменят ДПФИ I. Целта на ДПФИ II е да направи европейските финансови пазари по-ефективни и по-прозрачни, както и да увеличи защитата на инвеститорите.

2.4 ДПФИ II се прилага по отношение на по-голям брой финансови инструменти и гарантира, че търгуването се осъществява на регулирани платформи. Това подобрява както прозрачността на финансовите пазари и упражнявания върху тях контрол, така и условията за конкуренция при търговията и клиринга на финансовите инструменти. Преразгледаните правила по ДПФИ засилват също така защитата на инвеститорите чрез въвеждане на стриктни изисквания по отношение на организацията и осъществяването на стопанската дейност.

2.5 При изготвянето на текстовете през 2014 г. беше определено, че транспонирането на новия режим в националното право⁽⁵⁾ следва да се извърши най-късно до 3 юли 2016 г., а прилагането на текстовете да започне от 3 януари 2017 г.

2.6 Настоящото предложение цели влизането в сила на ДПФИ II да бъде отложено с една година — от 3 януари 2017 г. до 3 януари 2018 г.

2.7 Отлагането е свързано по-специално с проблемите в процеса на техническото изпълнение, пред които са изправени Европейският орган за ценни книжа и пазари (ESMA)⁽⁶⁾, националните компетентни органи и заинтересованите страни. Това се дължи на факта, че ДПФИ II е изключително комплексна и изисква предприемането на значителен брой мерки по изпълнение, главно във връзка с предвидените задължения за докладване. На практика съответните структури трябва да бъдат изграждани почти от нулата, а това е свързано с повече време, отколкото беше първоначално предвидено.

⁽¹⁾ ОВ С 143, 22.2.2012 г., стр. 42.

⁽²⁾ Директива относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ).

⁽³⁾ Регламент относно пазарите на финансови инструменти (РПФИ).

⁽⁴⁾ ОВ С 191, 29.6.2012 г., стр. 80.

⁽⁵⁾ По-специално на директивата ДПФИ II. РПФИ е регламент.

⁽⁶⁾ На английски език: European Security and Markets Authority (ESMA).

3. Забележки

3.1 При изготвянето на текстовете беше заложено транспонирането на ДПФИ II в държавите членки да бъде осъществено до 3 юли 2016 г, а прилагането на текстовете да започне от 3 януари 2017 г.

3.2 С оглед постигането на поставените в нея цели, ДПФИ II, наред с другото, предвижда широкомащабна система за събиране на данни. С цел събирането на данни да става по ефикасен и хармонизиран начин, трябва да бъде разработена нова инфраструктура за събиране на данни. За тази цел ESMA, заедно с националните компетентни органи, трябва да създаде Система за референтни данни за финансовите инструменти (СРДФИ), която да обхваща пълния набор от финансови инструменти, включени в разширеното приложно поле на ДПФИ II. За изпълнението на тази задача СРДФИ ще трябва да свърже потоци от данни между ESMA, националните компетентни органи (НКО) и около 300 платформи за търговия в целия Европейски съюз. От наличната информация става ясно, че почти всички нови информационни системи, които са в основата на СРДФИ, ще трябва да бъдат изградени наново въз основа на нови параметри ⁽⁷⁾.

3.3 Очевидно предвид сложността на новата рамка и необходимостта от много голям брой делегирани актове и актове за изпълнение, датата на прилагане на РПФИ беше отложена с 30 месеца, считано от датата на влизането му в сила. Въпреки този необичайно дълъг период заинтересованите страни, като например платформите за търговия, НКО и ЕОЦКП очевидно не са в състояние да гарантират, че към 3 януари 2017 г. необходимите инфраструктури за събиране на данни ще са създадени и ще функционират. По-специално още преди края на 2015 г. ESMA информира Комисията, че закъснението по отношение на техническото изпълнение на ДПФИ II е неизбежно, посочвайки, че това се дължи на обема и сложността на необходимите данни, които е необходимо да бъдат събрани и обработени, поне в някои случаи, за да може новата рамка да започне да се прилага ⁽⁸⁾ и че липсата на инфраструктура за събиране на данни дава отражение върху цялото приложно поле на ДПФИ II ⁽⁹⁾.

3.4 Комисията приема тази ситуация и затова е съпоставила вариантите за частично и пълно отлагане на ДПФИ II. При все това за Комисията частичното отлагане на практика не изглежда лесно осъществимо и във всички случаи би повдигнало редица нови важни проблеми. Тези проблеми са свързани по-специално с риска от объркване, определяне на непосредствено приложими и други правила, както и с изготвянето на преходни правила, които на свой ред, могат да доведат до нови проблеми и до риск от по-нататъшно забавяне. Освен това следва би трябвало също така да се вземе под внимание и ефективността на разходите.

3.5 Според Комисията, предвид съществуващите технически и ИТ проблеми, факта, че частичното влизане в сила не би било лесно осъществимо и че следва да се положат всички усилия, за да се избегне допълнително закъснение, което не може да бъде изключено в случай на частично влизане в сила, предложението за отлагане на пълното прилагане на ДПФИ II с една година изглежда вероятно най-разумният и приемлив вариант.

3.6 ЕИСК изразява съжаление, че Комисията не реагира веднага, когато през 2015 г. получи първите сведения относно забавянето в техническото изпълнение на ДПФИ II и че не пое инициатива за справяне със ситуацията или за намиране на друго решение на проблемите, което щеше да подобри условията за функциониране на финансовите пазари и да засили защитата на инвеститорите.

3.7 Въпреки че трябва да признае, че с оглед на настоящите обстоятелства отлагането е по-малкото зло, ЕИСК счита, че това отлагане трябва да бъде еднократно и да се положат всички усилия за предотвратяване на допълнително забавяне на прилагането на ДПФИ II. Освен това е важно да се гарантира, че в очакване на прилагането на новата ДПФИ II, предвидено за 3 януари 2018 г., правилата за защита на инвеститорите, които, сами по себе си не са засегнати от настоящите трудности, на практика няма да бъдат поставени под въпрос. При необходимост, в очакване на новия режим, продължават да се прилагат без промяна съществуващите правила на ДПФИ I.

Брюксел, 26 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD), вж. съображение 4.

⁽⁸⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), вж. съображение 5.

⁽⁹⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), вж. съображение 6.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията „Инвестиции за работни места и заетост — извличане на максимални ползи от приноса на европейските структурни и инвестиционни фондове“

[COM(2015) 639 final]

(2016/C 303/13)

Докладчик: г-н Dimitris DIMITRIADIS

На 14 декември 2015 г. Европейската комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията „Инвестиции за работни места и заетост — извличане на максимални ползи от приноса на европейските структурни и инвестиционни фондове“

[COM(2015) 639 final].

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 14 април 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 182 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства новия подход, съгласно член 16, параграф 3 от Регламента за общоприложимите разпоредби ⁽¹⁾, на обобщаване и представяне на резултатите от преговорите между органите на държавите членки и техните партньори с цел извършване на преглед на основните постижения в този процес. ЕИСК счита, че това дава необходимата отправна точка за оценка и наблюдение на ефективното и ефикасно използване на недостатъчните налични ресурси за финансовия период 2014 — 2020 г. и за по-добро наблюдение на резултатите и напредъка към постигането на целевите показатели.

1.2 ЕИСК подкрепя усилията на Европейската комисия за оптимизиране на въздействието на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) и подкрепя мнението, че това следва да бъде основен приоритет в периода след кризата. Въпреки това той предупреждава, че е особено необходимо — както на равнището на ЕС, така и равнището на държавите членки — да се подобри опростяването за бенефициерите, а целите да са по-прецизно насочени, така че да удовлетворяват техните нужди.

1.2.1 В тази връзка ЕИСК призовава за по-тясно участие и сътрудничество между социалните партньори и заинтересованите страни в работата на групата на високо равнище от независими експерти за наблюдение на опростяването за бенефициерите на средства от европейските структурни и инвестиционни фондове ⁽²⁾ и призовава Комисията да гарантира по-ефективна и прозрачна комуникация относно състава и работата на тази група. ЕИСК е убеден, че социалните партньори и другите заинтересовани страни биха могли да допринесат за идентифицирането както на добрите, така и на лошите практики, и да спомогнат за предоставяне на възможности за опростяване в техните държави членки.

1.3 ЕИСК приветства новите регламенти за ЕСИФ ⁽³⁾, тъй като те въвеждат тематична концентрация и поставят акцент върху възможните начини за смекчаване на отрицателните последици от кризата. ЕИСК оценява особено високо новите инструменти и подходи, като например Инициативата за младежка заетост, Европейския алианс за професионална подготовка и новия фонд за борба с бедността ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013.

⁽²⁾ Решение на Комисията от 10.7.2015 г., C(2015) 4806 final.

⁽³⁾ ОВ L 270, 15.10.2015 г., стр. 1; ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 289; ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 259; ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 259; ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487.

⁽⁴⁾ COM(2012) 727 final; COM(2013) 144 final; ОВ С 120, 26.4.2013 г., стр. 1; ОВ L 72, 12.3.2014 г., стр. 1.

1.4 Същевременно ЕИСК изразява своята загриженост относно някои все още неясни въпроси в регламентите, които уреждат използването на ЕСИФ.

1.4.1 ЕИСК предупреждава, че когато свързаните с тях решения и рискове бъдат прехвърлени на държавите членки, има голяма вероятност те да приемат твърде консервативен подход, за да избегнат евентуални санкции от страна на Комисията, с което да възпрепятстват достъпа до ЕСИФ на голяма част от отговарящите на критериите бенефициери.

1.4.2 ЕИСК призовава за опростени процедури за групово освобождаване от правилата за държавната помощ за организациите, които представляват хора с увреждания, и за групите бенефициери в уязвимо положение.

1.5 ЕИСК приветства Комисията за предприетата стъпка напред към приемането на Европейски кодекс на поведение за партньорство⁽⁵⁾, който урежда участието на социалните партньори и други заинтересовани страни на всички етапи от програмирането, както и участието им в процеса по вземане на решения и в прилагането и наблюдението на ЕСИ фондовете.

1.6 От друга страна ЕИСК изразява определена тревога относно начина, по който тези регламенти и новите инструменти и подходи се прилагат в държавите членки, тъй като използваните на национално равнище различни практики поставят социалните партньори в неравностойна позиция. Така например Европейският кодекс на поведение за партньорство не се прилага и зачита изцяло от всички държави членки: социалните партньори не са адекватно признати при прилагането на Инициативата за младежка заетост, а значението на техните съвместни действия не е напълно признато от всички държави членки, свидетелство за което е неуспешното оползотворяване на техния потенциал за справяне с отрицателните въздействия на кризата, за по-добро управление на индустриалните промени и за създаване на работни места и растеж. ЕИСК предлага на Комисията не по-късно от края на 2016 г. да бъдат приети правни и практически мерки за гарантиране на пълно прилагане на принципа на партньорство и кодекса на поведение, както и да бъдат въведени по-конкретни разпоредби и мерки за избягване на тези различни практики на национално равнище.

1.7 ЕИСК призовава за средносрочен преглед на регламентите, които уреждат инвестициите посредством ЕСИ фондовете, и по-специално тези относно държавната помощ⁽⁶⁾, тъй като те създават най-голяма несигурност както за държавите членки, така и за бенефициерите, и са основният източник на риск от финансова корекция. Това следва да бъде част от съобщението на Комисията и от предложението за регламент на Съвета относно средносрочния преглед на многогодишната финансова рамка (МФР) за 2014 — 2020 г. ЕИСК призовава Комисията да поддържа курса, изложен в политическите насоки на Комисията, ръководена от председателя Юнкер⁽⁷⁾, в които се посочва, че „трябва да се подобри инвестиционната среда и да се подсили усвояването на средствата“.

1.8 Обществените поръчки са друга област на несигурност и постоянни проблеми и ЕИСК изразява съжаление от факта, че през последните десет години не е намерено работещо решение, валидно за всички държави членки, което да осигурява достатъчно прозрачен, бърз и ефективен начин за избор на подизпълнители, когато се използват ЕСИ фондовете. Специфичното национално законодателство относно обществените поръчки създава допълнителни усложнения в тази област.

1.9 ЕИСК счита, че фондовете на ЕС следва да се използват не само за постигане на целите на „Европа 2020“, но и за повече инвестиции в реалната икономика. Комисията следва да въведе количествена оценка на ефективността и ефикасността на приноса на вече инвестираните средства.

1.10 Не на последно място, ЕИСК призовава Комисията да положи повече усилия за разширяване на обхвата на Законодателния акт за малкия бизнес (Small Business Act) на национално и регионално равнище и да задължи държавите членки да го прилагат, особено по отношение на инвестициите по линия на ЕСИ фондовете.

⁽⁵⁾ ОВ L 74, 14.3.2014 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ ОВ L 352, 24.12.2013 г., стр. 1; ОВ L 204, 31.7.2013 г., стр. 11; ОВ L 248, 24.9.2015 г., стр. 9.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_bg.

2. Контекст и законодателна основа

2.1 Член 16, параграф 3 от Регламента за общоприложимите разпоредби⁽⁸⁾ възлага на Комисията задачата да обобщава и представя резултатите от преговорите между органите на държавите членки и техните партньори, за да осигурява преглед на основните постижения в този процес.

2.2 Усилията на Комисията да оптимизира въздействието на ЕСИ фондовете и да подобри опростяването за бенефициерите са подкрепени и чрез създаването на групата на високо равнище⁽⁹⁾, която наблюдава опростяването за бенефициерите на средства от ЕСИ фондовете.

2.3 Приети бяха нови регламенти за ЕСИ фондовете⁽¹⁰⁾ с цел осигуряване на по-добро регулиране за текущия програмен период и за създаване на тематична концентрация. Комисията, в тясно сътрудничество с държавите членки и социалните партньори, разработи нови инструменти и подходи, като например Инициативата за младежка заетост, Европейския алианс за професионална подготовка и новия фонд за борба с бедността⁽¹¹⁾.

2.4 Комисията прие Европейски кодекс на поведение за партньорство⁽¹²⁾, който урежда участието на социалните партньори и други заинтересовани страни на всички етапи от програмирането и участието им както в процеса по вземане на решения, така и в прилагането и наблюдението на ЕСИ фондовете.

3. Общи бележки относно инвестициите по линия на ЕСИ фондовете в настоящия социално-икономически контекст

3.1 ЕСИ фондовете са ключов двигател за икономическо и социално сближаване и източник на публични инвестиции.

3.1.1 По време на криза е естествено ролята на ЕСИ фондовете да нараства, особено в най-силно засегнатите от кризата държави членки. Независимо от това ЕСИ фондовете не следва в никакъв случай да заменят публичните и особено частните инвестиции, а трябва да създават условия за засилване на тези инвестиции. ЕИСК призовава Комисията и държавите членки да продължат своите усилия за подобряване на частните инвестиции и бизнес средата, както вече е описано във връзка с третото направление от инвестиционния план за Европа⁽¹³⁾ и Европейския фонд за стратегически инвестиции, които ще се превърнат в основен инструмент за развитие само ако могат да работят с ЕСИ фондовете. Комисията следва да оцени как инвестициите от фонда засягат частните инвестиции и да изчисли коефициента на тласъка, който се дава на реалния сектор.

3.1.2 ЕИСК изразява съжаление, че настоящото съобщение се отнася само до резултата от преговорите за текущия програмен период и не обобщава и не надгражда върху поуките от миналото. **Необходимо е Комисията внимателно да анализира реалното въздействие от инвестициите от фондовете на ЕС по време на предишния програмен период и да извади много конкретни заключения относно положителния и отрицателния опит като отправна точка за добавяне на стойност към инвестиционния процес.**

3.1.3 ЕИСК остава с впечатлението, че макар в заглавието на съобщението на Комисията да се набляга на „инвестиции за работни места и растеж“, в текста на документа липсва специален акцент върху заетостта и създаването на работни места. ЕИСК препоръчва на Комисията да обърне повече внимание на въздействието на различните политики върху насърчаването на заетостта и намаляването на безработицата с цел да се направи оценка дали и до каква степен инвестираните средства оказват реално въздействие върху пазара на труда.

⁽⁸⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁹⁾ Групата има за задача да определя както добрите, така и лошите практики, и да подпомага популяризирането на възможностите за опростяване след органите на държавите членки. Нейната работа ще допринесе за постигането на общите цели за по-добро регулиране и за инициативата „ориентиран към резултатите бюджет“, COM(2015) 639, стр. 6.

⁽¹⁰⁾ Вж. бележка под линия 2.

⁽¹¹⁾ Вж. бележка под линия 3.

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 4.

⁽¹³⁾ „План за инвестиции за Европа“, COM(2014) 903 final.

3.2 Ратка за по-ефективни ЕСИ фондове

3.2.1 Както вече посочва в свои неотдавнашни становища⁽¹⁴⁾, ЕИСК счита, че неактуалното и изключително широко определение за МСП означава, че използването на това понятие води до твърде обширен фокус на политиката, който възпрепятства постигането на специфични и осезаеми резултати. Освен ако не бъдат приложени по-точни критерии за сегментиране, докладването на постигнатите резултати е подвеждащо, тъй като според настоящото определение МСП представляват 98 % от предприятията в Европа. Използването на подобни широки критерии за сегментиране прави невъзможно събирането и обработването на информация с цел оценяване на реалното подобряване на ситуацията за различните групи уязвими дружества, които са важни за създаването и поддържането на работни места и спешно се нуждаят от подкрепа в тази връзка — например микропредприятията и дружествата в отдалечени и селски региони. Тези дружества, дори и да не са иновативни, силно конкурентоспособни или усъвършенствани, все пак имат ценен принос за регионалното развитие и сближаване.

3.2.1.1 ЕИСК настоятелно призовава за незабавно актуализиране на определението за МСП, за да се осигури по-голяма яснота и да се направи разграничение между различните категории МСП, така че да се отговори по-добре на техните нужди и да се разширят и разнообразят източниците на информация за тях, както и да се подобри координацията на източниците и методите на събиране на информация за различните МСП, както и методите на обработка и анализ на статистическите данни между държавите членки.

3.2.2 Широко подкрепяното използване на финансови инструменти се подкопава от много случаи на злоупотреба поради липса на информация и ефективно наблюдение на равнище държави членки. Така например финансовите инструменти, предназначени за отпускане на нисколихвени кредити на МСП, в много случаи не достигат до онези МСП, които се нуждаят от финансиране, а вместо това се използват от добре финансирани МСП с цел допълнително намаляване на техните разходи за финансиране. Същото се отнася и за финансовите гаранции за МСП. В повечето случаи тази ситуация дори не се признава поради липса на адекватни механизми за оценка и на система за събиране на обратна информация от крайните потребители.

3.2.3 Усилията на Комисията да подобри опростяването за бенефициерите са похвални, но опростяването не следва да се извършва без участието на крайните бенефициери. В тази връзка е жалко, че използването от държавите членки методи за получаване на обратна връзка от бенефициерите са твърде бюрократични и с твърде широк обхват. В повечето случаи те не разглеждат в дълбочина реалната причина за проблемите и съответно не водят до работещи решения. Комисията следва да има предвид, че МСП имат различни нужди: по-лесен достъп до финансиране, по-голям достъп до съпътстващи мерки, напътствия и наставничество, и т.н.

3.2.4 Една от основните пречки пред дружествата е липсата на правилна и навременна информация. Комисията постоянно заявява, че информацията трябва да бъде изчерпателна и достъпна и че всички процедури следва да бъдат прозрачни, но и ефективни. Във връзка с това обаче самата Комисия доста е усложнила достъпа до възможности за финансиране. Предприятията, особено микропредприятията и малките предприятия, би следвало да знаят къде да търсят информация за различните програми и проекти, подпомагани пряко от Комисията. При положение че в държавите членки съществуват централни информационни портали за всички оперативни програми и финансови инструменти, на равнище ЕС също следва да съществува такъв портал.

3.2.4.1 Предоставяната информация следва да бъде лесна за използване, за да се гарантира ефективна комуникация и пълно разбиране от страна на всички участници в процеса на финансиране. ЕИСК призовава Комисията да се опита да избягва сложните насоки и да даде шанс на проекти с голям потенциал, изготвени от самите дружества, а не от професионални съставители на заявления за кандидатстване. ЕИСК настоятелно препоръчва на Комисията да направи оценка на работата на своето Европейско бюро за контакти и да предприеме спешни мерки в случаите, в които е констатирана неефективност, тъй като служителите често предоставят различаваща се, объркваща и следователно неясна, а често дори противоречива информация.

⁽¹⁴⁾ „Зелена книга — изграждане на съюз на капиталовите пазари“; „Достъп до финансиране за МСП“; „Селският бизнес в Европа като източник на подновен растеж и работни места“.

3.2.5 ЕИСК настоятелно препоръчва на Комисията да разработи и създаде лесен за ползване портал, който да предоставя кратко описание на всички възможности за финансиране на равнище ЕС, както и връзки към уеб страницата на всяка отделна програма. Комисията вече натрупа ценен опит с портала TED, който е лесен за използване и предоставя много информация.

3.2.6 Същото важи и за отчитането по проекти, които вече са одобрени или дори завършени. Комисията не разполага с публична обобщена статистика за проектите, които вече са одобрени за финансиране от държавите в рамките на отделните програми. Информацията е неизчерпателна и фрагментирана в различни електронни формати.

3.2.7 Следва да се изготви подробен анализ на въздействието на изпълняваните през предишния програмен период проекти, включително на неуспехите и степента, в която инвестираните средства са допринесли за постигането на европейските цели. Не е оценено въздействието на ЕСИ фондовете върху МСП, както и техният принос за засилване на конкурентоспособността. Често държавите членки и Комисията забравят, че основният генератор на нови работни места са МСП и че те се нуждаят от повече и по-добре насочена подкрепа.

3.2.8 ЕИСК е обезпокоен за това до каква степен работещите в Комисията одитори приемат опростяването на процедурите и разходите. Често може да се наблюдава твърде формален административен подход, което показва нуждата на одиторите от повече практически опит в одитирания сектор. Поради това ЕИСК препоръчва изчерпателна комуникация между експертите в различните генерални дирекции и одиторите на Комисията относно процедурите за опростяване, тъй като правилата за усвояване на финансирането доста често се тълкуват различно.

3.2.9 ЕИСК настоятелно препоръчва въвеждане на опростени варианти за разходите в рамките на ЕСФ. Така например съгласно член 14, параграф 1 задачата за определяне на опростени варианти за разходите е делегирана от Комисията на държавите членки, което е нецелесъобразно⁽¹⁵⁾. Според насоките за прилагане на опростени варианти за разходите съгласно член 14, параграф 1 държавите членки изразяват становището си по въпроса за определянето на опростените варианти за разходите въз основа на своите проучвания, след което Комисията приема делегиран акт; това обаче ненужно усложнява процедурата и подкопава свободата на преценка, дадена на държавите членки. Евентуално решение би било Комисията да определи стандартни таблици за разходите за единица продукт и еднократни суми за типични дейности по линия на Европейския социален фонд (ЕСФ), чието изчисление няма да подлежи на одит.

3.2.10 ЕИСК счита, че би било полезно допълнително понижаване на показателите в оперативните програми. Въвеждането на общоприложими показатели беше добра отправна точка, но някои оперативни програми все още имат голям брой специфични показатели, някои от които са изкуствено въведени от Комисията по време на процеса на договаряне. ЕИСК счита, че акцентът при наблюдението на оперативните програми следва да се измести от специфичните показатели към общите показатели, тъй като това ще позволи по-добро сравнение между отделните оперативни програми в различните държави членки.

3.2.11 ЕИСК приветства засиленото използване на показатели за резултати (вместо за изпълнение) при ЕСИ фондовете и насърчава съсредоточаване върху дискретния принос на ЕСИ фондовете към растежа и върху разработването на екологични показатели, които да обхванат новия междусекторен акцент върху околната среда.

3.2.12 По принцип ЕИСК приветства факта, че местните инструменти за развитие (като например интегрирани териториални инвестиции и водено от общностите местно развитие) осигуряват на бенефициерите по-голяма гъвкавост и свобода за действие⁽¹⁶⁾. Въпреки това ЕИСК си задава въпроса до каква степен тези инструменти реално могат да се приложат, като се има предвид голямата им сложност и липсата на яснота по отношение на практическите договорености и разпределението на финансиране, задачи и отговорности между различните оперативни програми.

⁽¹⁵⁾ Член 14, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 гласи: „В допълнение към възможностите, посочени в член 67 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, Комисията може да възстанови платените от държавите членки разходи въз основа на стандартни размери на единичните разходи и еднократните суми, определени от Комисията“.

⁽¹⁶⁾ „Водено от общностите местно развитие (ВОМР)“.

4. Очаквани постижения на програмите по линия на ЕСИ фондовете

4.1 Развитие на научните изследвания и иновациите, ИКТ и МСП

4.1.1 Що се отнася до научните изследвания и иновациите, ЕИСК настоява, че международната икономическа и технологична среда и тенденции следва да бъдат проследявани и наблюдавани много отблизо и да бъдат пряко вземани под внимание при формиране на конкретни действия на равнище ЕС, а след това тази информация да се предава на равнище държави членки. В допълнение, тъй като развитието в тези области е изключително бързо, е необходимо да се изготви рамка, която да предлага много голяма степен на гъвкавост, така че мерките да могат да се адаптират.

4.1.2 Необходимо е Комисията да прецени точно какъв вид инкубатори и технологични центрове са създадени през последния програмен период и доколко устойчиви са те, и да определи точно какви резултати са постигнати чрез приноса им към научните изследвания и иновациите в ЕС — в сравнение с основните световни конкуренти — преди да продължи да подкрепя тези мерки. **Съществуват множество опасения относно добавената стойност на инкубаторите и технологичните центрове за насърчване на научните изследвания и иновациите и относно прозрачността на финансирането им по принцип. ЕИСК призовава за задълбочен анализ и измерване на съотношението инвестиции/ползи на оперативно равнище, както и на възвръщаемостта на инвестициите, добавената стойност и устойчивите резултати.**

4.1.3 ЕИСК силно подкрепя усилията за насърчване на цифровия единен пазар и цитираните постижения, които според оценките засягат 14,6 милиона домакинства и 18,8 милиона души. Въпреки това би било полезно да се знае дали тези данни, свързани с домакинствата и хората, **са основани на правилен анализ**, включително на действителни проценти от общите европейски домакинства и население. ЕИСК не би могъл да прецени дали предвидената за дружествата подкрепа ще е достатъчна, за да се гарантира постигането на тези цели, и поради това призовава Комисията да извърши цялостна оценка на въздействието, която следва да включва и показатели за подобрене от гледна точка на по-големия брой и по-добрите работни места, както и на благосъстоянието и жизнения стандарт на европейските граждани. Цифровизацията на услугите не означава задължително, че създадените работни места са достойни и с добро качество. Липсата на задълбочено проучване на въздействието на цифровизацията върху пазара на труда застрашава постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. В последните си становища ⁽¹⁷⁾ ЕИСК вече изрази своето безпокойство относно цифровизацията и нейното въздействие върху системите за социална сигурност.

4.1.4 ЕИСК счита, че делът на подпомогнатите МСП и на очаквания брой създадени работни места е напълно неподходящ и призовава за по-големи постижения в тази връзка. Комитетът призовава Комисията да създаде европейски критерии и да оценява и наблюдава отблизо резултатите на държавите членки спрямо тях.

4.1.5 ЕИСК изразява определено безпокойство относно начина на разпределяне на финансирането между дружествата за програми, финансирани пряко от Комисията, тъй като дружествата в някои държави членки очевидно са в по-добра позиция. Така например според официалната статистика в рамките на „Хоризонт 2020“ са подадени общо 36 732 отговарящи на критериите предложения. Първите 100 покани могат да бъдат разбити, както следва: 29 794 пълни предложения в покани с един етап, 5 617 общи предложения на първия етап при поканите с два етапа и 1 321 пълни предложения на втория етап при поканите с два етапа. Повечето заявления обаче са от петте най-големи държави членки: Обединеното кралство, Италия, Германия, Испания и Франция. Това са държави с голям брой одобрени проекти, докато други държави имат много ниски проценти на успеваемост. Поради това ЕИСК настоятелно препоръчва скоро да бъде извършен изчерпателен анализ на тази ситуация и да бъдат разработени и приложени мерки за подобряване на разпространението на информация, за насърчване на равния достъп и за гарантиране на балансирано географско представяне.

4.1.6 Ситуацията е същата и при широкомащабните проекти и назначените оценители, където степента на участие сред новите държави членки е много по-ниска. Това обяснява защо някои държави имат слаб профил в областта на иновациите: те нямат достъп до ново финансиране пряко от ЕС. Този проблем следва да бъде разгледан незабавно и ефективно.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 161.

4.2 Околна среда, изменение на климата, енергетика и транспорт

4.2.1 ЕИСК приветства оценените приноси към енергийната ефективност, но би искал тези оценки да са посочени в относително изразение, за да се добие по-ясна представа за цялостното постигане на целите, свързани със защитата на околната среда и борбата с изменението на климата.

4.2.2 В съобщението е отбелязано, че шест държави членки планират да използват около 2 милиарда евро за интелигентно електричество и газова инфраструктура. Въпросът е дали Комисията се е уверила, че тези планове създават синергии и добавена стойност на равнище ЕС, в противовес на възможността да не бъдат координирани.

4.2.3 ЕИСК насочва вниманието към липсата на методология, анализ и оценка на това доколко ефективни са възобновяемите енергийни източници и как използването им помага за справянето с изменението на климата. Не е ясно дали изменението на климата се дължи на замърсяване от използването на конвенционални енергийни източници, на промишленото производство или на увеличаване на автомобилния трафик и излъчваните от него газове в околната среда. Въвеждането на алтернативни източници на енергия може да засегне отрицателно икономическия растеж, тъй като произведената енергия е по-скъпа. За да се избегне това, трябва да се търсят взаимноизгодни решения.

4.2.3.1 За да се реши въпросът с конкурентоспособността, ЕИСК препоръчва на Комисията да извърши анализ на реалното въздействие от използването на възобновяеми енергийни източници и степента на замърсяване, създавано от всеки конвенционален източник. По този начин разпределеното за борбата с изменението на климата финансиране може да бъде по-ефективно насочвано, например за разработване на нови технологии за чисти коли на ниска цена и с висока степен на безопасност.

4.3 Заетост, социално приобщаване и образование

4.3.1 ЕИСК отбелязва с голямо съжаление, че все още не съществува последователна и интегрирана политика в областта на миграцията и управлението на потоците от бежанци. Хилядите млади хора и деца, които навлизат на европейска територия през последните години, са довели до ситуация, в която съществува висок риск хората да изпаднат под прага на бедността за ЕС. Инструментите и политиките в тази област също са различни в отделните държави членки.

4.3.2 ЕИСК счита интеграцията на бежанците за важен и неотложен политически въпрос, но регионалната политика и регионалните фондове не са достатъчни за справяне с това сложно предизвикателство; необходимо е въвеждане на специална политика и финансиране.

4.3.3 Съществува голямо забавяне при прилагането на Инициативата за младежка заетост. ЕИСК винаги е насърчавал активното участие на гражданското общество в тази дейност, продължаваме да настояваме по-специално държавите членки да включват младежките организации и младежките служби в постигането на резултати по Инициативата за младежка заетост. ЕИСК счита, че са необходими допълнителни анализи за определяне на причините за бавния старт на Инициативата за младежка заетост. Тъй като младежката безработица е сериозен проблем за пазарите на труда на много държави от ЕС, Комисията следва да гарантира по-ефективно прилагане на Инициативата за младежка заетост. Възможно решение е допълнителното увеличаване на срока, определен в член 22, буква а) от Регламент (ЕС) № 779/2015. Насоките за проверка бяха приети от Комисията на 17 септември 2015 г., поради което държавите членки не разполагат с достатъчно време, за да приемат своите структури на управление, така че да спазват срока.

4.3.4 Комисията следва да създаде специален уеб портал за изпълнението на Инициативата за младежка заетост и да предоставя статистически данни за вече постигнатите цели. ЕИСК препоръчва на Комисията да събере информация от държавите членки, тъй като от стартирането на инициативата вече са изминали две години.

4.3.5 Според ЕИСК Комисията следва да е наясно с факта, че неактивните млади хора не са хомогенна група и следователно се нуждаят от различна степен на подкрепа и намеса, за да участват пълноценно в образованието, обучението и заетостта. Всичко това следва да е съобразено с реалните нужди на съответния пазар на труда, за да се осигурят по-добри перспективи за бъдеща заетост. За тази цел ЕИСК препоръчва по-голямо участие на младите хора и техните организации, в тясно сътрудничество с потенциалните работодатели и техните организации, в изпълнението на Инициативата за младежка заетост, както и загърбване на чисто административните подходи, които не допускат гъвкавост в националните планове за действие във връзка с инициативата.

4.3.6 Образованието е ключово за бъдещия икономически растеж и развитие на държавите членки и за увеличаване на конкурентоспособността на ЕС на други световни пазари. Липсата на висококвалифицирани работници във всички държави членки оказва много сериозно отрицателно въздействие. Освен това разликата между предлагането и търсенето е концентрирана в няколко сектора — инженерство, високи технологии, телекомуникации и др. ЕИСК счита, че увеличаващата се разлика между реалностите на пазара на труда и образователната система ще създаде специфични структурни пречки пред производството в следващите 10 до 15 години. ЕИСК препоръчва финансирането за образование да бъде фокусирано повече върху увеличаването на привлекателността и качеството на професионалното образование/курсовете за обучение и да бъдат предприети реформи с цел да се гарантира, че образованието е по-ефективно пригодно към нуждите на пазара на труда, както и към нуждите на държавите членки от различни професии, дисциплини, сектори и отрасли. Комисията следва да инвестира повече и в образованието за възрастни, тъй като те са най-голямата група безработни и работещи и се нуждаят от развити умения и актуализиране на познанията, особено в сферата на новите технологии.

4.4 Увеличаване на институционалния капацитет и ефективната публична администрация

4.4.1 Във всяка държава членка следва да се извърши функционален анализ с цел увеличаване на институционалния капацитет на публичните органи и да се създаде европейска платформа за обмен на информация. Реформите в публичната администрация и съдебните системи в държавите членки трябва да бъдат предшествани от оценка на въздействието по отношение на финансирането, усвоено през предходния програмен период.

4.4.2 ЕИСК изразява загриженост, че по време на програмния период 2007 — 2013 г. Комисията е приложила форма на последващо обвързване с условия. С новите мерки се въвеждат предварително обвързване с условия през текущия програмен период, при което се оценява дали условията, необходими за ефективно използване на средствата, са налице преди да бъдат определени инвестиционните ангажменти, както и по-спорна форма на обвързване с макроикономически условия. Във втория случай разпределянето на финансирането зависи от националните правителства и регионите, в които вече са налице силен икономически растеж, добре организирана администрация и висококачествени публични услуги. Комисията си запазва правото да прекратява финансирането, ако тези предварителни условия не са изпълнени.

4.4.3 ЕИСК счита, че опростяването е един от най-важните фактори за успех в изпълнението на програмата. Макар че в регулаторната рамка има достатъчно стимули за ускоряване на процеса за този програмен период, все още има нужда от индивидуализирана подкрепа от Комисията за държавите членки. Позицията на Комисията относно допустимостта на различни практики следва да бъде по-ясно изразена, за да помогне на държавите членки с по-малко опит да се възползват от различните варианти на опростяване (например опростени варианти за разходите), така че да се гарантира по-голяма сигурност в крайните резултати. ЕИСК изразява загриженост поради факта, че в съобщението са посочени 750 предварителни условия, които държавите членки следва да спазват⁽¹⁸⁾.

5. Европейско териториално сътрудничество/INTERREG

ЕИСК настоятелно препоръчва на Комисията да разработи повече необвързани с БВП показатели за измерване на качеството на живот и на икономическия растеж.

5.1 ЕИСК изразява тревога за това доколко ще са ефективни програмите, при положение че местните и регионалните власти все още имат дългове, макар увеличаването на публичния дълг да произлиза главно от дейностите на централните органи. Това означава, че някои региони или общини са изключени от финансиране.

⁽¹⁸⁾ „Съобщение на Комисията „Инвестиции за работни места и заетост — извличане на максимални ползи от приноса на европейските структурни и инвестиционни фондове“, COM(2015) 639 final, стр. 14.

5.2 Регламентът за ЕСИ фондовете е доста консервативен и поставя правни ограничения за препрограмиране на съществуващите споразумения за партньорство. Този подход е донякъде непрактичен и няма да работи в случай на друга криза. Тежките процедури възпрепятстват гъвкавостта в прилагането на ЕСИ фондовете и биха могли да възпрепятстват постигането на целите на „Европа 2020“.

5.3 Програмите за териториално сътрудничество следва да бъдат по-широко отворени към местните органи чрез не толкова стриктно прилагане на принципите на административно разделяне на отделните държави членки. Това се дължи на факта, че общините, попадащи под отговорността на административните общини или области, не могат да участват независимо в покани за представяне на предложения, защото трябва да получат одобрението на по-висш орган. По този начин се възпрепятства развитието на малките общности, по-специално в планински региони.

6. Фишове по държави

6.1 Комисията следва да е по-строга в наблюдението на изпълнението на препоръките в някои държави членки и не на последно място в гарантирането на тяхното популяризиране и ангажираността с процеса в други държави членки. Всички тези препоръки следва да се прилагат с по-голямо участие на социалните партньори. Следва да се отбележи, че през последните години е налице все по-голямо ниво на неудовлетвореност от текущите реформи в много държави. Реформите често се налагат без да се вземат под внимание традициите на различните народи. Приетото на европейско равнище законодателство се прилага много либерално в някои държави членки и много консервативно в други. Затова и е необходима по-голяма съпричастност от страна на социалните заинтересовани страни.

6.2 Държавите членки са изправени пред много сложна процедура на препрограмиране, която ще доведе до повече бюрокрация, тъй като съдържа същите изисквания като при изготвянето на споразумение за партньорство (показатели за ефективност, условия и др.), а това означава участие на повече експерти и одобряване на допълнителни разходи. Ако наличните служители са прекомерно натоварени с допълнителни задачи, това може да доведе до спад в ефективността на тяхната работа — обратно на желанния ефект.

6.3 Социалните партньори и другите заинтересовани страни, представявани в комитетите за наблюдение на оперативните програми, в много случаи изразяват недоволство по отношение на правомощията на националната администрация при вземането на решения, както и на натиска за представяне на финансови данни вместо фокусиране върху реалните подобрения. Заинтересованите страни изразяват и недоволство от липсата на анализ на разходите и ползите.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на изискванията за достъпност за продукти и услуги“

[COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)]

(2016/C 303/14)

Докладчик: г-н Ask Lønbjerg ABILDGAARD

На 13 януари 2016 г. Съветът реши, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на изискванията за достъпност за продукти и услуги“

[COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)].

Секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 152 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК горещо приветства предложението на Комисията за Европейски акт за достъпността.

1.2 ЕИСК констатира, че предложението за Европейски акт за достъпността е добър пример за законодателство на ЕС, което има за цел да направи така, че вътрешният пазар да обслужва както гражданите, така и предприятията.

1.3 Въз основа на наблюдението на пазара и анализите на пречките от общоевропейски характер, свързани с достъпността за лицата с функционални ограничения, ЕИСК предлага постепенно разширяване на обхвата на предлаганата директива, след оценка на прилагането ѝ и консултация със заинтересованите страни, за да включва платежни терминали, хотелиерски услуги, застрахователни услуги, електронни списания и вестници, както и физически помещения и уебсайтове, които дават възможност за достъп до продукти и услуги, обхванати по друг начин от директивата.

1.4 ЕИСК насърчава всички заинтересовани страни да разширят тълкуването на правното основание за предложението — член 114 от ДФЕС, за да се избегне прекалено тясното фокусиране върху съществуващата разпокъсаност на пазара, свързана с изискванията за достъпност.

1.5 ЕИСК предлага транспортната инфраструктура и превозните средства, които иначе не са обхванати от регламент на ЕС относно достъпността, да бъдат включени изрично в обхвата на директивата, за да се избегнат нежелани регулаторни пропуски.

1.6 ЕИСК препоръчва в текста на директивата да се включи конкретна разпоредба, според която от влизането в сила на директивата нейните изисквания да се прилагат само за нови продукти или съответно услуги. По този начин могат да се избягват загуби от вече извършени инвестиции във връзка с осигуряването на достъпност.

1.7 ЕИСК предлага въвеждане на схема за етикетирание за достъпност за целия ЕС като средство да се гарантира, че лицата, живеещи с функционални ограничения, могат лесно да намират налична информация за достъпността на продуктите и услугите.

1.8 ЕИСК препоръчва в директивата да се предвидят силни и достатъчно ресурсно обезпечени органи по прилагането, които могат да си сътрудничат във всички държави членки с оглед на създаването на равнопоставени условия на конкуренция за стопанските субекти по отношение на изискванията за достъпност.

1.9 ЕИСК подчертава значението на активния надзор на пазара, за да се избегне ситуация, при която спазването на Европейския акт за достъпността от всички съответни страни зависи в твърде голяма степен от индивидуални жалби, подадени от потребители, живеещи с функционални ограничения.

1.10 ЕИСК препоръчва да се помисли за включването на критерия „разбираеми“ като изискване във връзка с всички съответни продукти и услуги, попадащи в обхвата на директивата и приложенията към нея.

2. Контекст на предложението

2.1 Мерките за достъпност предотвратяват или премахват пречките при използването на обичайните продукти и услуги. Благодарение на достъпността продуктите и услугите могат да бъдат възприемани, използвани и разбирани от хората с функционални ограничения, включително от хората с увреждания⁽¹⁾, на равни начала с останалите граждани.

2.2 Търсенето на достъпни продукти и услуги е голямо, а броят на гражданите с увреждания и/или функционални ограничения ще се увеличава значително със застаряването на населението на Европейския съюз.

2.3 Като се има предвид демографското застаряване на населението, се очаква, че към 2020 г. приблизително 120 милиона души в Европейския съюз ще имат множество и/или леки увреждания.

2.4 Подобреното функциониране на вътрешния пазар за достъпни продукти и услуги е в полза както на тези граждани/потребители, така и на предприятията.

2.5 Понастоящем стопанските субекти се сблъскват с различни и често пъти противоречиви национални изисквания, поради което не могат да се възползват от потенциала на вътрешния пазар.

2.6 Достъпността е неразделна част от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН)⁽²⁾, по която ЕС е страна, заедно с 25 от своите държави членки⁽³⁾.

2.7 Освен това предлаганата директива има за цел да подкрепи държавите членки да постигнат своите национални ангажменти, както и да изпълнят задълженията си по КПХУ на ООН по отношение на достъпността и по този начин да изпълнят задълженията на ЕС като страна по конвенцията.

⁽¹⁾ Съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания в категорията на хората с увреждания се включват лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равнопоставено с останалите.

⁽²⁾ Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН).

⁽³⁾ Всички държави — членки на ЕС, са подписали КПХУ на ООН, но в момента във Финландия, Ирландия и Нидерландия тече процесът на ратифициране на конвенцията на ООН.

2.8 Както беше посочено по-горе, в законодателствата, стандартите и насоките на държавите членки относно достъпността съществуват някои разлики, които най-вероятно ще се увеличават заедно с разработването от страна на държавите членки на нови правила по отношение на достъпността. Това отчасти е пряко следствие от влизането в сила на КПХУ на ООН за ЕС и за повечето от неговите държави членки, както и от общия характер на нейните разпоредби, които се поддават на различни тълкувания и практики при прилагането им на национално равнище.

2.9 Следователно органите и всички стопански субекти се сблъскват с несигурност относно изискванията за достъпност при потенциалните трансгранични продажби на продукти и услуги и приложимата рамка на политиката по отношение на достъпността. Освен това съществува опасност в бъдеще да възникне допълнителна несигурност при по-нататъшното прилагане на КПХУ на ООН от държавите членки.

3. Основно съдържание на предложението

3.1 Предлаганата директива има за цел да осигури обща за ЕС рамка за определяне и изпълнение на изискванията за достъпност за определени продукти и услуги.

3.2 Предлаганата директива ще хармонизира изискванията за достъпност за редица конкретно посочени продукти и услуги:

- компютри и операционни системи,
- банкомати; автомати за продажба на билети и регистрация на пътници,
- смартфони,
- телевизионно оборудване, свързано с цифрови телевизионни услуги,
- услуги за телефония и свързаното с тях оборудване,
- аудио-визуални медийни услуги (АМУ) и свързаното с тях оборудване,
- услуги за въздушен, автобусен, железопътен и воден транспорт на пътници,
- банкови услуги,
- електронни книги,
- електронна търговия.

3.3 Освен това в предложението същите изисквания за достъпност се използват, за да бъдат определени и изпълнени със съдържание вече съществуващите, но недефинирани задължения за достъпност, предвидени в законодателството на ЕС, например в сферата на обществените поръчки и структурните и инвестиционните фондове.

3.4 В предложението не е предписано подробно как трябва да бъдат изпълнени на практика задълженията за осигуряване на достъпността на един продукт или услуга чрез съответствие с определените изисквания за достъпност. Ако този подход доведе до пречки на вътрешния пазар, предложението дава на Комисията други възможности за предоставяне на насоки на държавите членки, например стандартизация или мерки за изпълнение.

3.5 В предложението е включена възможността за използване на доброволни хармонизирани стандарти, чрез които да бъде осигурена презумпция за съответствие с изискванията за достъпност. Също така на Европейската комисия се дава възможност да издаде технически спецификации в случаите, в които липсата на подходящи европейски стандарти води до очевидни пропуски в насоките за достъпност.

3.6 В предложението се предвижда облекчена оценка на съответствието (декларация от субекта) и съществуващи механизми за надзор на пазара с цел оценяване на съответствието на продуктите с изискванията за достъпност. Предвидена е също така по-облекчена процедура за проверка на съответствието на услугите.

3.7 В предложението държавите членки се задължават да определят срока за прилагането на всички мерки на директивата, включително тези за свободното обращение на продукти и услуги, на не по-късно от шест години след влизането на директивата в сила.

4. Общи бележки

4.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) горещо приветства предложението на Комисията като правен инструмент, чиято цел е да направи така, че вътрешният пазар да обслужва гражданите и предприятията по еднакъв начин.

4.2 Предложението притежава значителен потенциал за осигуряване на повишена прозрачност, яснота и съгласуваност в целия вътрешен пазар за стопанските субекти, включително производители и доставчици на услуги, като по този начин ще бъде намалена цената на достъпните стоки и услуги в ЕС. По-специално предложението притежава потенциала да понижи прага за навлизане на пазара на по-малки по размер стопански субекти, разполагащи с решения за достъпност, които да бъдат предлагани извън техните често пъти тесни национални пазари.

4.3 В допълнение, предложението притежава потенциала да изгради сред потребителите с потребности за достъпност доверие в трансграничните покупки на стоки и услуги, по-специално в резултат на включването на електронната търговия в обхвата на предложението.

4.4 ЕИСК е убеден, че предложението за директива ще изпълни своята цел дори по-добре, ако обхватът му стане по-цялостен и в него бъдат включени по-силни механизми за прилагане.

4.5 ЕИСК препоръчва на Комисията да преосмисли своето тясно тълкуване на член 114 от ДФЕС. Тълкуването в подкрепа на предложението значително ограничава обхвата на директивата и не отчита в достатъчна степен потенциалните бъдещи пречки при трансграничната доставка на достъпни стоки и услуги, като по този начин създава опасност от намаляване на включването на решения за достъпност в дългосрочното планиране на предприятията, развиващи дейност в сектори и на пазари, които не попадат в обхвата на предложението.

4.6 Предлагащият обхват се ограничава до степен, при която само част от дадена услуга може да попадне в обхвата на съдържащите се в директивата изисквания за достъпност, като по този начин другите части от услугата стават недостъпни или, в някои случаи, услугата като цяло става недостъпна за лица с функционални ограничения. За пример ще бъдат дадени банковите услуги; директивата не задължава банките да направят своите физически помещения достъпни за лица с функционални ограничения.

5. Специфични бележки

5.1 Въз основа на наблюдението на пазара и анализите на пречките от общоевропейски характер, свързани с достъпността за лицата с функционални ограничения, ЕИСК препоръчва да се обмисли постепенното включване, след оценка на прилагането на предложената директива и консултация със заинтересованите страни, на следните елементи в обхвата на директивата:

- платежни терминали като системи за разплащане с карти от клиентите на мястото на продажба,
- услуги по настаняване, включително хотелиерски услуги,
- застрахователни услуги, включително частни и държавни пенсионни схеми,
- електронни версии на вестници и списания,
- застроената среда, свързана със или позволяваща достъп до продуктите и услугите, които попадат по друг начин в обхвата на директивата,
- уебсайтове и мобилни приложения, предоставени от стопански субекти, попадащи по друг начин в обхвата на директивата.

5.2 Като цяло ЕИСК препоръчва да се разшири тълкуването на член 114 от ДФЕС, за да се даде възможност за по-широк обхват на директивата. Съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз, потенциалната разпокъсаност на пазара, техническата сложност на регулирането на даден пазар и защитата на потребителите са все аспекти, които също така биха могли да се вземат предвид при предлагане на законодателни актове въз основа на член 114 от ДФЕС⁽⁴⁾. Следователно настоящата разпокъсаност на пазара не е единственият критерий, който следва да се прилага при определяне на обхвата на директивата.

5.3 ЕИСК предлага транспортната инфраструктура и превозните средства, които иначе не са обхванати от регламент на ЕС относно достъпността, да бъдат включени изрично в обхвата на директивата, за да се избегнат нежелани регулаторни пропуски. Едно умерено разширяване на обхвата на директивата от такъв характер би позволило да се дефинират изискванията по отношение на достъпността на съответната транспортна инфраструктура, на съоръженията, свързани с транспортната инфраструктура, както и на превозните средства, които не са обхванати от съществуващото законодателство на ЕС, като така ще се избегне произволното разграничение между различните транспортни средства и транспортна инфраструктура и ще се улесни достъпността на цялата транспортна верига за лицата с функционални ограничения, желаещи да пътуват.

5.4 Според ЕИСК следва ясно да се посочи, че директивата, от момента на влизането ѝ в сила, се прилага само за нови продукти и услуги, за да се избегнат загуби от вече извършени инвестиции в достъпност. Предвид краткия жизнен цикъл на продуктите и услугите в областта на информационните технологии би било разумно да се съкрати шестгодишният срок за влизане в сила, поне за разпоредбите, които се прилагат спрямо информационни и комуникационни технологии и свързаните с тях услуги.

5.5 Ако части от застроената среда и физическата инфраструктура трябва да бъдат включени в обхвата на директивата, както е препоръчано от ЕИСК, може да се обмисли постепенното прилагане на изискванията за достъпност, като спрямо продуктите и услугите, свързани с информационните технологии, ще бъде определен по-кратък срок за прилагане, а спрямо застроената среда — по-дълъг срок.

5.6 ЕИСК предлага в директивата изрично да бъде предвидено създаването на етикет за достъпност на продуктите и услугите за целия ЕС, което би улеснило прилагането на директивата. Маркировката „СЕ“, предвидена в предложението от Комисията, не е предназначена за обозначаване на достъпността за потребители с функционални ограничения. От потребителите не може да се очаква да бъдат запознати с обхвата на предлаганата директива и следователно те няма да могат да преценят дали маркировката „СЕ“ върху даден продукт обозначава съответствието му с Европейския акт за достъпността или съответствие с приложимо законодателство на ЕС от различен характер. Следователно използването на маркировката „СЕ“ следва да се разглежда като инструмент, който дава възможност за предлагане на пазара на продукти и услуги в съответствие с приложимото законодателство, а не като информация за потребителите относно достъпността.

5.7 Тъй като схемата за маркировката „СЕ“ не обхваща услугите, ЕИСК е на мнение, че има допълнителни причини да бъде създаден нов етикет за достъпност за ЕС като последица от Европейския акт за достъпността. Етикетът за достъпност на услугите по същността си следва да включва и определено равнище на осведоменост за достъпността сред съответния персонал.

5.8 ЕИСК би желал да подчертае, че в директивата следва да бъде предвидена предпазна мярка срещу занижаването на съществуващите стандарти за достъпност, приложими в държавите членки. Освен това следва да бъде избегнато компрометирането на добре функциониращи съществуващи схеми за етикетиране за достъпност. В същото време е изключително важно директивата да се използва, за да се гарантира избягване на противоречиви изисквания за достъпност за стопанските субекти.

5.9 ЕИСК предлага в директивата да бъдат включени следните две допълнителни определения:

- определение за доставчик на услуги, за да се избегне всяко евентуално неправилно разбиране, свързано с факта, че някои доставчици на услуги, попадащи в обхвата на въпросното предложение, не попадат в обхвата на други законодателни актове на ЕС относно предоставянето на услуги,
- определение за уебсайт, за да се избегне всяко евентуално неправилно разбиране, свързано с осигуряването на определени функционални характеристики на даден уебсайт чрез използването на уебсайтове на трети страни. В това определение следва изрично да бъдат включени всички уебсайтове и техните функционални характеристики, свързани с продуктите и услугите, попадащи в обхвата на директивата.

⁽⁴⁾ Дело C-217/04, Обединеното кралство срещу Европейския парламент и Съвета, 2 май 2006 г.

5.10 ЕИСК счита, че е важно да се обърне особено внимание на прилагането на предложените разпоредби относно основните изменения и прекомерната тежест с цел да се избегне прилагането по произволен начин на изключенията от общите задължения на Директивата. ЕИСК признава необходимостта от оценка на нуждата от основни изменения и прилагането на концепцията за прекомерна тежест за всеки отделен случай. Предлага се представителите на организираното гражданско общество, в това число социалните партньори и по-специално представителите на организациите на лица с увреждания, да бъдат включени в прилагането на концепциите за основните изменения и прекомерната тежест във връзка с надзора на пазара, предвиден по друг начин в директивата.

5.11 ЕИСК предлага разпоредбите относно прилагането на директивата да бъдат засилени в текста на предложението. От съществено значение е органите по прилагането да спомогнат за създаване на равнопоставени условия на конкуренция за стопанските субекти в целия ЕС, за да бъде постигната целта на директивата, а именно свободното обращение на достъпни продукти и услуги на вътрешния пазар. Поради тази причина е необходимо орган по прилагането в една държава членка да бъде задължен да си сътрудничи с органи по прилагането в други държави членки. Освен това органите по прилагането следва да разполагат с достатъчен аналитичен капацитет и технически експертен опит. Това също така би дало възможност на органите по прилагането да предоставят насоки на съответните заинтересовани страни относно правилното прилагане на изискванията за достъпност на предложената директива.

5.12 ЕИСК подчертава значението на активния надзор на пазара, за да се избегне ситуация, при която ефективното и прозрачно прилагане на предлаганата директива зависи в прекалено голяма степен от индивидуални жалби. Ако надзорът на пазара се основава на индивидуални жалби, това предполага значителен риск от произволно прилагане на директивата, както и потенциално различни условия за стопанските субекти в държавите членки — именно такава ситуация директивата има за цел да предотврати.

5.13 ЕИСК има положително отношение към факта, че в приложение 1 към предложението за директива, в което се определят приложимите функционални изисквания за достъпност, е включена думата „разбираеми“ като критерий за улесняване на достъпа на лица с умствени увреждания, както и на обществеността като цяло. При все това случаите, в които критерият „разбираеми“ е бил избран за съответно функционално изискване, са доста произволни. ЕИСК препоръчва на Комисията да обмисли включването на критерия „разбираеми“ като изискване във връзка с всички съответни продукти и услуги, попадащи в обхвата на директивата и приложенията към нея.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 768/2005 за създаване на Агенция на Общността за контрол на рибарството“

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)],

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Европейска гранична и брегова охрана и ефективно управление на европейските външни граници“

[COM(2015) 673 final]

и

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2007/2004, Регламент (ЕО) № 863/2007 и Решение 2005/267/ЕО на Съвета“

[COM(2015) 671 final– 2015/0310 (COD)]

(2016/C 303/15)

Докладчик: г-н Giuseppe IULIANO

Докладчик: г-н Cristian PÎRVULESCU

На 21 януари 2016 г. Европейският парламент и на 4 февруари 2016 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 768/2005 за създаване на Агенция на Общността за контрол на рибарството“

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)],

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Европейска гранична и брегова охрана и ефективно управление на европейските външни граници“

[COM(2015) 673 final]

и

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2007/2004, Регламент (ЕО) № 863/2007 и Решение 2005/267/ЕО на Съвета“

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)].

Секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 133 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства като цяло направените от Комисията предложения за изменение на регламентите, но би желал да отправи някои забележки.

1.2 Затварянето на граници по решение на няколко държави членки застрашава сериозно упражняването на правото на свободно движение. Европейските институции трябва да гарантират доброто функциониране на Шенгенското пространство. На пленарната си сесия на 17 февруари 2016 г. ЕИСК прие важна резолюция ⁽¹⁾ в подкрепа на Шенгенското пространство, в която настоява Съветът и държавите членки да гарантират упражняването на правото на свободно движение, както и укрепването и разширяването на Шенгенското пространство.

1.3 Шенгенските правила следва да се прилагат по един и същи начин във всички държави членки. За целта е необходимо да се приемат нови мерки, които да бъдат правно обвързващи. ЕИСК, обаче, не е съгласен с предложението на Комисията за въвеждане на систематични и задължителни проверки на гражданите на ЕС по външните граници на Шенгенското пространство, тъй като тази разпоредба ограничава упражняването на една от основните свободи.

1.4 За да се гарантира доброто функциониране на Шенгенското пространство, външните граници, които са общи, следва да се управляват съвместно от ЕС и държавите членки. ЕИСК беше първата институция, която предложи създаването на европейска гранична охрана.

1.5 Предложението за укрепване на мандата на агенция Frontex с нови екипи и контингент за бърза намеса от 1 500 гранични служители и експерти трябва да бъде съпътствано от подобряване на прозрачността по отношение на нейното управление, действия и отчетност.

1.6 Сътрудничеството между агенция Frontex и националните органи трябва да се подобри. Агенцията трябва да подсили центъра за анализ на риска и за тази цел може да разположи служители за връзка в държавите членки и да разполага с мандат, който ѝ позволява да оценява оперативния капацитет и наличните ресурси. ЕС следва да гарантира, че държавите членки сътрудничат на Агенцията в операции, извършвани по границите.

1.7 Най-чувствителната мярка, включена в предложението на Комисията, е правото на Агенцията да се намесва дори ако съответната държава членка не желае помощ. ЕИСК е съгласен Комисията да може да взема решение за намеса на Агенцията на външните граници, но само в спешни случаи и в съответствие с прозрачна процедура, която предвижда незабавното информирание на европейските законодатели (Парламента и Съвета).

1.8 Следва да се подобри координацията между различните агенции и институции, които отговарят за граничния контрол, наблюдението на бреговете, морската безопасност, спасителните операции по море, митниците и риболова. Въпреки това трябва да се гарантира, че тези структури запазват изцяло съответните си задължения. Във връзка с това ЕИСК препоръчва регламентът да се отнася за „европейска гранична охрана“ и да се заличи позоваването на „брегова охрана“ ⁽²⁾.

1.9 Граничният контрол не трябва да се „милитаризира“. Граничната охрана не трябва да има военен, а полицейски характер.

1.10 Когато хората се намират в положение на опасност за живота или сигурността си по външните граници на Съюза, независимо дали са сухопътни или морски, първото задължение на граничните служители и другите органи, работещи на място, е да ги спасят и да им окажат подходяща помощ. ЕИСК отбелязва, че през последните месеци много хора, бягащи заради конфликти в съседни държави, намериха смъртта си по бреговете на ЕС или на неговите граници, като органите не изпълняваха необходимите операции по спасяване и защита.

1.11 ЕИСК счита, че предложението на Комисията, целящо подобряване на управлението на външните граници, би спечелило, ако бъде прието успоредно с преработен текст на общата европейска система за убежище. Настоящата криза се обяснява с неспособността на ЕС да въведе общата европейска система за убежище и да предостави подходяща защита на стотиците хиляди разселени лица и търсещи убежище, които пристигат по нашите граници. Някои правителства отхвърлиха предложенията на Комисията и решенията на Съвета по отношение на прилагане на програмите за преместване и презаселване и отказаха да изпълнят задълженията си съгласно Договора и международното право.

⁽¹⁾ ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 57.

1.12 ЕИСК подчертава, че в много случаи органите, отговарящи за охраната на границите, не са спазвали принципа на забрана за връщане, който присъства изрично в международното право в областта на убежището и в Договора. Комитетът препоръчва в рамките на новата интегрирана система за външните граници да се подобрят гаранциите относно зачитането на правата на човека.

1.13 За да си сътрудничи с Агенцията във връзка със защитата на основните права, ЕИСК предлага да има свой представител сред членовете на Консултативния форум, посветен на тази тема. Той предлага също така да се разширят правомощията на служителя по въпросите на основните права, така че той да може да действа по собствена инициатива, както и да прилага механизма за правна защита, който беше предложен от Европейския омбудсман.

1.14 ЕИСК обръща внимание на факта, че хиляди непридружени непълнолетни лица, които пристигат на територията на ЕС, след като са били разселени заради конфликти, са изоставени и без закрила. Във връзка с това препоръчва на Комисията да бъдат предприети спешни мерки в тяхна защита.

2. Контекст

2.1 С Регламент (ЕО) № 2007/2004 беше създадена Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз („Frontex“).

2.2 ЕИСК изготви становище⁽³⁾ по този текст, в което приветства създаването на Frontex и припомни, че по границите на Съюза трябва да се гарантира спазване на правото на убежище (принципа на забрана за връщане) и защитата на основните права.

2.3 Впоследствие с Регламент (ЕО) № 863/2007 беше установен механизъм за създаване на „екипи за бърза гранична намеса“ (RABIT), беше изменен Регламент (ЕО) № 2007/2004 по отношение на този механизъм и бяха регулирани задълженията и правомощията на гост-служителите. Съгласно изменението на този регламент дадена държава членка има възможност да поиска да бъдат изпратени на нейна територия, в рамките на Агенцията, екипи за бърза гранична намеса, съставени от специално обучени експерти от други държави членки.

2.4 ЕИСК изготви становище⁽⁴⁾, в което се обяви за актуализирането на регламента. Той предупреди обаче за необходимостта от по-добра защита на правата на човека и правото на убежище. Той отправи също така предупреждение относно риска от „милитаризиране“ на наблюдението и контрола на външните граници.

2.5 С Директива 2008/115/ЕО, известна под името „директива относно връщането“, се установяват общите правила и процедури, приложими в държавите членки, за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни „в съответствие с основните права [...] включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“.

2.6 Последната промяна на Frontex беше извършена през октомври 2011 г. и проправи пътя за определение на граничния контрол като споделена отговорност на ЕС и държавите членки и въвеждането на система за интегрирано управление. Тогава започнаха да се формират европейски екипи за гранична охрана, но винаги държавата членка трябва да потърси помощ от Агенцията. Ролята на Frontex в операциите по връщане също беше укрепена и бяха направени подобрения по отношение на нейния мандат за защита на основните права.

3. Предложение на Комисията — Европейска гранична и брегова охрана и ефективно управление на външните граници на Европа

3.1 Предложението на Комисията за създаване на европейска гранична и брегова охрана е част от мерките, предвидени в Европейската програма за миграцията за укрепване на управлението на външните граници на ЕС и тяхната сигурност, и е в отговор на необходимостта от засилени проверки на сигурността по външните граници на ЕС, в съответствие с призива, отправен от министрите на вътрешните работи на 20 ноември 2015 г.⁽⁵⁾

⁽³⁾ ОВ С 108, 30.4.2004 г., стр. 97.

⁽⁴⁾ ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 162.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism>.

3.2 Този корпус ще обедини Европейската агенция за гранична и брегова охрана, която ще бъде създадена на базата на Frontex, и органите, отговарящи за управлението на границите на равнището на държавите членки, които ще продължат да осъществяват ежедневното управление.

3.3 Новата европейска гранична и брегова охрана ще разполага с контингент от 1 500 гранични служители и експерти за бързо разполагане, които могат да бъдат разгърнати за по-малко от три дена, и с фонд от техническо оборудване. Ще разполага с функция за наблюдение и надзор и право на намеса, ще осъществява дейности по брегово наблюдение и ще има мандат за дейност в трети държави; ще гарантира високо равнище на вътрешна сигурност и ще играе по-решаваща роля в областта на връщането. По отношение на връщането, стандартизиращият европейски документ за пътуване ще гарантира, че хората, подлежащи на връщане, могат да получат по-добър прием в трети държави.

3.4 Европейската комисия предложи и други мерки за управление на външните граници на Съюза и за защита на Шенгенското пространство без вътрешни граници. За по-нататъшно укрепване на сигурността на европейските граждани Комисията предлага въвеждане на систематични проверки на всички лица, които влизат или излизат от Шенгенското пространство чрез справка в съответните бази данни. Предложенията ще допринесат за по-ефективно управление на миграционните потоци, за подобряване на вътрешната сигурност на ЕС и за спазване на принципа на свободно движение на хора.

3.5 Комисията предлага целенасочено изменение на Кодекса на шенгенските граници с цел да се въведат задължения за системни проверки за гражданите на ЕС на всички външни граници — сухопътни, морски и въздушни, като се прибегне до използването на бази данни като Шенгенската информационна система, базата данни на Интерпол относно откраднати или изчезнали документи за пътуване, както и на съответните национални системи. В предложението се подчертава също така необходимостта от проверка на биометричните данни от паспортите на гражданите на ЕС, когато са налице съмнения относно автентичността на паспорта или легитимността на неговия притежател. Занапред, на излизане от територията на ЕС проверките също ще бъдат задължителни.

4. Общи бележки

4.1 На заседанието на Европейския форум за миграцията⁽⁶⁾, проведено на 26 и 27 януари 2015 г., гражданското общество, поканено от Комисията и ЕИСК, обсъди с европейските институции спешната хуманитарна ситуация в Средиземноморието и пристигането на разнороден поток от хора, състоящ се от имигранти и лица, търсещи убежище. Във основа на заключенията на Форума Комисията прие редица инициативи, насочени към подобряване на политиките в областта на убежището и границите. При все това ЕИСК изразява съжаление във връзка с факта, че Съветът не взе предвид тези заключения. Всъщност много от съществуващите сега проблеми биха могли да бъдат избегнати, ако техните препоръки бяха изпълнени.

4.2 Сегашната криза показва по впечатляващ начин ограниченията на модела за управление на външните граници и недостатъчния мандат, с който Frontex разполага понастоящем. В редица свои становища⁽⁷⁾ ЕИСК предложи външните граници на Шенгенското пространство да се приемат от ЕС като общи граници и по този начин управлението им да е споделена отговорност на ЕС и държавите членки.

4.3 ЕИСК беше първата институция, която предложи създаването на европейска гранична охрана. Той изготви също така предложения⁽⁸⁾, за да се гарантира защитата на основните права в рамките на граничния контрол и политиката на връщане.

4.4 ЕИСК счита, че предложенията на Комисията, целящи подобряване на управлението на външните граници, трябва да бъдат приети успоредно с преработен текст на общата европейска система за убежище. Големият приток на разселени лица на външните граници на някои държави надвишава понастоящем капацитета за действие на тези държави и разкрива съвсем ясно, че дъблинската система не може да служи за управление на масов приток на разселени лица и лица, търсещи убежище. Отговорностите следва да бъдат поделени и управлявани солидарно. ЕИСК формулира следните предложения:

⁽⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>.

⁽⁷⁾ ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 1, ОВ С 458, 19.12.2014 г., стр. 7, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 162.

⁽⁸⁾ ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 29.

4.4.1 прилагане от страна на ЕС на плана за спешно преместване и въвеждане на механизма за постоянно разселване, така както са одобрени от Европейския съвет на 22 септември 2015 г.;

4.4.2 укрепване на програмите за презаселване с цел прехвърлянето на бежанци от държави извън ЕС и установяването им в Съюза, в сътрудничество с трети държави и ВКБООН;

4.4.3 лансиране на нови програми за преместване в границите на ЕС посредством предоставянето на финансови стимули на държавите членки, които поемат този ангажимент. Механизмът за преместване трябва да бъде постоянен и ефективен и да се основава на коефициент на разпределение;

4.4.4 ЕИСК вече подчерта по други поводи ⁽⁹⁾, че дъблинската система трябва да бъде променена и заменена с механизъм, който да предлага повече солидарност в рамките на ЕС, да отчита волята на търсещите убежище лица и да гарантира разпределяне на отговорността между държавите членки.

4.5 Предложението на Комисията укрепва ролята на Агенцията по отношение на операциите по връщане. Комитетът припомня, че:

4.5.1 административната процедура за експулсиране трябва да се прилага поотделно за всеки случай и че всяко лице, обект на тази процедура, трябва да има възможност да представи административните си и съдебните си възражения пред съответните органи;

4.5.2 Хартата изрично забранява колективното експулсиране и гарантира, че „никой не може да бъде принудително отведен, експулсиран или екстрадиран към държава, в която съществува сериозен риск да бъде осъден на смърт, да бъде подложен на изтезание или на друго нечовешко или унижително отношение или наказание“ (принцип на забрана за връщане).

4.5.3 ЕИСК вече отбеляза ⁽¹⁰⁾, че ЕС не трябва да счита Турция за сигурна страна в областта на убежището. ВКБООН и различни НПО, твърдейки, че „бежанците се нуждаят по-скоро от защита, отколкото от връщане“, разкриха, че неотдавнашното споразумение между ЕС и Турция не спазва напълно международното право в областта на убежището ⁽¹¹⁾. Решението на Македония да затвори границите си за бежанците също представлява нарушение на правото на убежище.

4.6 ЕИСК приветства факта, че в рамките на реформата на Регламента за Frontex през октомври 2011 г. бяха създадени Консултативен форум по основните права и постът на служител по въпросите на основните права и че някои от предложенията, които беше отправил ⁽¹²⁾ за защита на основните права на външните граници, са взети предвид в новото предложение за регламент.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК препоръчва *интегриран* и *превантивен* подход, при който се акцентира върху внимателния анализ на данните относно мобилността по границите на Съюза и може да се предвиди предварително къде и кога националните власти могат да се нуждаят от помощ. Необходимо е също така да се разработи набор от насоки и показатели, които да отразяват в каква степен интегрираната система изпълнява възложената ѝ комплексна задача. Опитът на Шенгенската система и процедурите за оценка, свързани с нея, са подходящи за създаване на подобен механизъм за управление на информацията и оперативните мерки.

⁽⁹⁾ ОВ С 451, 16.12.2004 г., стр. 1

⁽¹⁰⁾ ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 82.

⁽¹¹⁾ <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2445-2016-03-21-10-57-17>

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 8.

5.2 Що се отнася до задължителните решения на Агенцията и нейното право да се намесва, ЕИСК, макар и да приема, че тези разпоредби са наложителни, счита, че ЕС следва да използва всички необходими средства, за да гарантира, че държавите членки оказват сътрудничество при всяка операция, провеждана от Агенцията. ЕИСК е съгласен Комисията да може да взема решение за намеса на Агенцията на външните граници, но само в спешни случаи и в съответствие с прозрачна процедура, която предвижда незабавното информирание на европейските законодатели (Парламента и Съвета). Става въпрос за аспект, който е от съществено значение за успеха на интегриран и координиран подход на управлението на границите, което трябва да бъде съпътствано от подобряване на прозрачността и укрепване на капацитета на Агенцията да се отчита за управлението и дейността си.

5.3 ЕИСК счита, че е необходимо да се повиши нивото на координация между множеството агенции, които имат отговорности в областта на наблюдението на бреговете, граничния контрол, митниците, морската безопасност, издираването и спасяването по море, опазването на околната среда и рибарството. Възможно е да се избегне дублиране и да се реализират икономии поне на равнището на бюджета на ЕС. При все това е необходимо да се гарантира, че различните агенции и институции запазват изцяло съответните си задачи, и да не се допусне те да бъдат подчинени на една суперструктура, която би имала за цел да гарантира сигурността.

5.4 ЕИСК приветства предложението за създаване на Европейска гранична охрана, състояща се от 1 500 експерти (гранични полицейски служители). Числеността ѝ може да бъде променена във времето в зависимост от нуждите. Бързината, с която тези гранични служители ще бъдат изпращани в граничните райони, и начинът, по който ще си сътрудничат с колегите си, са важни фактори.

5.5 Друг основен аспект на тяхната оперативна подготовка е обучението. ЕИСК счита, че е необходимо да се обучават както граничните служители на европейския корпус, така и тези на държавите членки. Агенцията трябва да поеме водеща роля за обучението и за обмена на добри практики между граничните служители на всички държави членки. В хода на програмите за обучение следва да се обърне специално внимание на основните права, като се има предвид, че граничните служители са първите хора, с които се срещат бежанците и имигрантите, които в по-голямата си част са силно уязвими.

5.6 Положителен е фактът, че Агенцията участва в операции по връщане. Като се има предвид вниманието, с което ще се ползва в бъдеще тази политика, е възможно предоставените на Агенцията ресурси да се окажат недостатъчни. В текста на съобщението, както и в оперативен план следва също така да се изяснят редът и условията, при които Агенцията участва в дейностите по връщане, по-специално при провеждане на операции по нейна инициатива. Агенцията също така следва да се увери, че участва в операции за връщане при пълно зачитане на основните права на засегнатите лица⁽¹³⁾.

5.7 Агенцията трябва да си сътрудничи със съответните органи, за да гарантира подходящи условия на прием за хората, подлежащи на връщане, включително по отношение на безопасността им. ЕИСК счита, че зачитането на правата на човека е абсолютно необходимо условие за подписването на конвенции за обратно приемане с трети страни и се противопоставя на идеята държавите членки или ЕС като цяло да сключват споразумения за връщане със страни, които не са ратифицирали основните международни правни инструменти за защита на правата на човека или системно ги нарушават⁽¹⁴⁾.

5.8 Защитата на основните права трябва да бъде приоритет за Агенцията. Те се прилагат за всички, а не само за гражданите на Съюза. Търсещите убежище лица и имигрантите са защитени от Европейската конвенция за правата на човека и Хартата на основните права на ЕС⁽¹⁵⁾. По-конкретно ЕИСК изразява загрижеността си във връзка със спазването на основните права в рамките на провежданите в трети държави операции, принципа за недопускане на дискриминация по време на операциите за проверка при влизането на територията на Съюза, колективното експулсиране и експулсирането на имигранти и лица, търсещи убежище, към страни, които нарушават правата на човека, както и защитата на особено уязвимите лица, каквито са жените и непридружените непълнолетни.

⁽¹³⁾ Съгласно член 19 от Хартата на основните права на ЕС изрично се забранява колективното експулсиране и се постановява, че „никой не може да бъде принудително отведен, експулсиран или екстрадиран към държава, в която съществува сериозен риск да бъде осъден на смърт, да бъде подложен на изтезание или на друго нечовешко или унизително отношение или наказание“.

⁽¹⁴⁾ Вж. бележка под линия 8.

⁽¹⁵⁾ Вж. бележка под линия 8.

5.9 С цел да се гарантира, че защитата на основните права се ползва от необходимото внимание и подкрепа, ЕИСК предлага да подпомага Агенцията с представител в рамките на Консултативния форум по въпросите на основните права. Комитетът препоръчва освен това Агенцията да бъде отворена за независими оценки на нейните процедури и на операциите, които провежда. По отношение на вътрешната ѝ организация счита, че назначаването на служител, отговарящ за основните права, може да е достатъчно, при условие че той разполага със стабилна работна структура, както и със значителни отговорности и ресурси.

5.10 Комитетът, тъй като го счита за необходимо, подкрепя създаването на нов европейски документ за пътуване, който е предназначен за гражданите на трети страни и използван в операциите по връщането им.

5.11 ЕИСК смята, че Кодексът на шенгенските граници може да бъде изменен, при условие че бъдат положени всички необходими усилия, за да се гарантира, че проверките, които се прилагат за гражданите на Съюза, независимо дали са или не са част от Шенгенското пространство, не възпрепятстват тяхната мобилност, която е една от основните свободи. Повсеместното прилагане на тези проверки, извършвани с повече или по-малко усъвършенствани технологични средства, ще подкопае жизнеспособността на Шенгенската система.

5.12 ЕИСК заявява отново, че отвореността към гражданското общество е необходима на всички равнища и в рамките на всички дейности. Той припомня, че ролята на гражданското общество и на гражданите беше от съществено значение, за да се предотврати още по-лошо от хуманитарна гледна точка положение, както в териториалните води на държавите членки, така и на съответните им територии. Счита, че помощта за гражданското общество е приоритетна, тъй като то се стреми да предоставя помощта си в извънредни ситуации, въпреки че ресурсите му са твърде ограничени.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно устойчивото управление на външните риболовни флотове и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1006/2008 на Съвета“

[COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)]

(2016/C 303/16)

Докладчик: г-н Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE

На 17 декември Европейският парламент и на 22 декември 2015 г. 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 относно устойчивото управление на външните риболовни флотове и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1006/2008 на Съвета“

[COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)].

Секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 146 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения**

1.1 ЕИСК споделя целите, които си поставя Европейската комисия с това предложение, поради което счита, че е необходимо да се преразгледа действащият регламент, за да се насърчи опростяването, да се увеличи прозрачността, да се подобри управлението и да се гарантира ефективен контрол на прилагането на правилата, да се потвърдят отново принципите на реципрочност с трети страни и да се запази хилядолетната култура на риболовната дейност, като се осигури нейната устойчивост.

1.2 Въпреки това Комитетът счита, че така изготвеното предложение би могло да създаде прекомерна бюрократична и административна тежест за Европейската комисия, държавите членки и операторите и, при липса на необходимите технически, материални и човешки ресурси, да подкопае планирания процес на опростяване и да предизвика отрицателни социално-икономически последици за работодателите и работниците в сектора на рибарството.

1.3 ЕИСК призовава да се заделят достатъчно човешки и бюджетни ресурси както за отдела на ГД „Морско дело и рибарство“ на Европейската комисия, отговарящ за тези въпроси, така и за контролните органи на държавите членки, за да могат да извършват своята дейност по подходящ начин.

1.4 Комитетът споделя мнението, че отговорността при разглеждането на разрешенията за риболов трябва да се носи от държавите членки, давайки възможност на Европейската комисия да проверява валидността на разрешението въз основа на критериите за допустимост. Комисията, в ролята си на пазител на Договорите, ще следи по този начин дали държавите членки изпълняват своите задължения.

1.5 ЕИСК призовава Европейската комисия, Съвета на министрите по рибарство на ЕС и Европейския парламент да вземат предвид общите и специфичните бележки, съдържащи се в настоящото становище.

2. Контекст

2.1 Общата политика в областта на рибарството (ОПОР) обхваща опазването на морските биологични ресурси и управлението на рибарството и на флотове, които експлоатират тези ресурси. В нейния обхват влизат риболовните дейности, извършвани във водите на Съюза, както и тези, извършвани извън водите на Съюза от риболовните кораби на Съюза. ОПОР беше изменена с Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г.

2.2 Регламент (ЕО) № 1006/2008 на Съвета от 29 септември 2008 г. урежда разрешенията за корабите на ЕС да извършват риболов извън водите на Съюза и разрешенията, предоставяни на риболовни кораби на трети държави, да извършват риболов във водите на Съюза.

2.3 Комисията счита, че действащият регламент относно разрешенията за риболов следва да се преразгледа, така че да включва по подходящ начин целите на новата ОПОР и да се осигури съгласуваност с Регламент (ЕО) № 1005/2008 на Съвета от 29 септември 2008 г. за създаване на система на Общността за предотвратяване, възпиране и премахване на незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов (ННН риболов) и Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета от 20 ноември 2009 г. за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на ОПОР.

2.4 Комисията подчертава и международните задължения на Съюза, произтичащи от качеството му на договаряща страна по Конвенцията на ООН по морско право, от присъединяването му към Споразумението на ФАО за насърчване на спазването на международните мерки за опазване и управление от риболовните кораби в открито море и от международния план на ФАО за предотвратяване, възпиране и премахване на ННН риболов.

2.5 Предложението разширява приложното поле, като разглежда въпроси, свързани с издаването на преки разрешения в случаите, когато няма действащо споразумение за партньорство в областта на устойчивото рибарство със съответната трета държава, разрешаването и уведомяването на помощните кораби от риболовните кораби, контрола на смяната на знамето, преразпределението на неизползваните възможности за риболов, както и необходимостта от създаване на правна рамка, която да позволи на Съюза да подобри контрола върху дейността на чартираните риболовни кораби в Съюза по силата на разпоредбите, приети от компетентната регионална организация за управление на рибарството.

2.6 Предложението урежда и много други въпроси, като например обмена на данни в електронен формат между държавите членки и Комисията, създаването на електронен регистър на разрешенията за риболов на Съюза, правилата за кораби на трети държави, извършващи риболов във водите на Съюза, включително данни за техния улов в съответствие с правилата, приложими за риболовните кораби на Съюза, както и възможността за приемане от Комисията на делегирани актове и ако е необходимо, актове за изпълнение с незабавно приложение.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК споделя целите, които си поставя Европейската комисия с това предложение, т.е. укрепване на възможностите на ЕС за контрол върху неговия флот, извършващ риболов извън водите на ЕС, независимо от контекста, в който се осъществява дейността, като се отчита необходимостта от постигане на баланс между подобряването на контрола върху флота на Съюза и ограничаването на работното натоварване на националните администрации и на администрацията на ЕС. Комитетът счита, че е необходимо да се преразгледа действащият понастоящем регламент, за да се насърчи опростяването, да се увеличи прозрачността, да се подобри управлението и да се гарантира ефективен контрол на прилагането на правилата, да се потвърдят отново принципите на реципрочност с трети страни и да се запази хилядолетната култура на риболовната дейност, като се осигури нейната устойчивост.

3.2 Въпреки това Комитетът счита, че така изготвеното предложение — без уточняване на подходящите инструменти за опростяването на системата — би могло да създаде прекомерна бюрократична и административна тежест и, при липса на необходимите технически, материални и човешки ресурси, да подкопае планирания процес на опростяване. Необходимо е да се създаде процедура за издаване на разрешителни, която да е ефективна и да гарантира законността им, като същевременно е опростена и бърза. В противен случай това ще окаже сериозно въздействие върху операторите от ЕС, които ще понесат последствията от забавянето при предоставянето на разрешителни, в резултат на което ще изгубят риболовни дни и това ще им се отрази негативно в социално-икономически план.

3.3 ЕИСК е наясно с недостига на персонал както в отдела на ГД „Рибарство и морско дело“ на Европейската комисия, отговарящ за тези въпроси, така и в контролните органи на държавите членки. Поради това призовава да се определят достатъчно човешки и бюджетни ресурси, за да може дейността да се осъществява по подходящ начин.

3.4 Като припомня важната роля на Европейската комисия в целия този процес, Комитетът препоръчва отговорността при разглеждането на разрешенията за риболов да се носи от държавите членки, като същевременно Европейската комисия да има възможността да проверява валидността на разрешението въз основа на критериите за допустимост.

4. Специфични бележки

4.1 Според ЕИСК определението за „програма за наблюдение“ в член 3, буква е) следва да обхваща освен схемата в рамките на регионална организация за управление на рибарството, и схемите на държавите членки, като целта да бъде не само да се проверява дали корабът спазва правилата, но и да се събират данни.

4.2 Член 5, параграф 1, буква г) от предложението гласи, че държавата членка на знамето може да издаде разрешение за риболов само ако на оператора и риболовния кораб не са били наложени санкции за извършено тежко нарушение по време на 12-те месеца преди подаването на заявлението за разрешение за риболов. ЕИСК счита, че този критерий за допустимост следва да бъде заличен, тъй като може да доведе до двойно наказание, което е непропорционално и дискриминационно. ЕИСК е на мнение, че в регламенти (ЕО) № 1224/2009 (контрол) и (ЕО) № 1005/2008 (ННН риболов) вече са предвидени процедура и санкции за тежки нарушения, извършени във и извън водите на ЕС.

4.3 В член 7, параграф 5 се посочва, че по искане от страна на Комисията държавата членка на знамето отказва издаването на разрешение, прекратява временно действието му или го отнема, когато са налице „висши политически причини“ (...). Комитетът счита, че тази формулировка е твърде неясна и може да доведе до правна несигурност за операторите в зависимост от това, което Комисията съответно ще счете за „висши политически причини“ в съответния случай. В този член следва да се уточни, че отказът, временното прекратяване на действието или отнемането на разрешението се извършва по искане на Комисията, ако тя счита, че съществува сериозна заплаха за извършване на нарушение.

4.4 Член 8 гласи, че риболовните кораби на Съюза могат да извършват риболов във водите на трета държава само ако тази държава е договаряща страна или недоговаряща сътрудническа страна на дадена РОУР. ЕИСК обръща внимание на положението с Гвинея Бисау — държава, с която ЕС има споразумение за партньорство в областта на устойчивото рибарство, но която не е договаряща страна или недоговаряща сътрудническа страна към Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан (ICCAT). Поради това Комитетът счита, че ЕС не трябва да навлиза във въпроси, които засягат суверенитета на трети държави. От друга страна, едно такова изискване ще постави флота на ЕС в неизгодно конкурентно положение спрямо флотите на трети държави, които не трябва да изпълняват въпросното изискване. Във всички случаи ЕИСК насърчава Европейската комисия да продължи усилията си чрез споразумението за партньорство в областта на рибарството, за да може Гвинея Бисау да вземе участие в работата на ICCAT с цел устойчива експлоатация на ресурсите.

4.5 Що се отнася до член 12, параграфи 3 и 4, ЕИСК изразява загриженост, че Европейската комисия може да забави процедурата за издаване на разрешения за риболов.

4.6 Във връзка с членове 13 и 14, които се отнасят до преразпределението на неизползваните възможности за риболов в рамките на споразумения за партньорство за устойчиво рибарство, Комитетът призовава Европейската комисия това преразпределение да се извършва съгласувано както с преразпределението на възможностите за риболов във водите на ЕС, така и в съответствие с двустранните споразумения в областта на рибарството с трети държави като Норвегия.

4.7 Член 18, буква в) предвижда, че държавата на знамето може да издаде разрешение за риболов само ако операторът е представил доказателства за устойчивостта на планираните риболовни дейности въз основа на следното: научна оценка, предоставена от третата държава и/или от РОУР, както и проверка на посочената оценка от държавата членка на знамето въз основа на оценката, извършена от нейния национален научен институт. Комитетът счита, че тази последна проверка от страна на държавата членка на знамето следва да се премахне.

4.8 В член 19, параграф 2 се посочва, че Комисията разполага с петнадесет дни за преглед на документацията, предоставена от държавите членки, и в случай на проблем с някой кораб (кораб и/или корабособственик) — с още два месеца, за да възрази срещу предоставянето на разрешение. Прилагането на този параграф може да забави значително издаването на преките разрешения за риболов.

4.9 Член 27 предвижда, че държавата членка на знамето уведомява Европейската комисия за разрешението за риболов най-малко петнадесет дни преди началото на риболовните дейности в открито море. В съответствие с изложеното по-горе ЕИСК счита, че срокът от петнадесет дни следва да отпадне, като се посочи само, че Европейската комисия следва да бъде уведомена „преди“ началото на дейностите.

4.10 ЕИСК счита, че е целесъобразно целият обмен на информация между Комисията и държавите членки, както и с трети държави да се извършва по електронен път. Комитетът счита също така, че е необходимо да се създаде електронен регистър на разрешенията за риболов.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следният параграф от становището на секцията беше променен в полза на приетите от Асамблеята изменения, но получи повече от една четвърт от подадените гласове (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

Параграф 4.2

Член 5, параграф 1, буква г) от предложението гласи, че държавата членка на знатето може да издаде разрешение за риболов само ако на оператора и риболовния кораб не са били наложени санкции за извършено тежко нарушение по време на 12-те месеца преди подаването на заявлението за разрешение за риболов. ЕИСК счита, че е необходимо налагането на съответни санкции на оператора, извършил тежко нарушение: отказът за издаване на разрешение за риболов не е двойна санкция за оператора, а прилагане на критерий за допустимост. Комитетът счита също така, че тази мярка следва да се прилага само в случай на окончателни съдебни решения.

Изложение на мотивите

Този критерий може да доведе до **двойно наказание**, което би било **непропорционално**, тъй като на оператора и капитана на кораба не само ще бъдат наложени санкциите, предвидени в членове 90—92 от Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета от 20 ноември 2009 г. за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на ОПОР, и в членове 42—47 от Регламент (ЕО) № 1005/2008 на Съвета от 29 септември 2008 г. за създаване на система на Общността за предотвратяване, възпиране и премахване на незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов, но и няма да отговарят на изискванията за получаване на разрешение.

Тези членове вече предвиждат сериозни санкции за операторите, които извършват тежки нарушения — от финансова санкция (в размер от най-малко пет пъти стойността на рибните продукти, получени чрез извършването на тежкото нарушение) до следните допълнителни санкции:

- 1) запориране на риболовния кораб, участвал в извършването на нарушението;
- 2) временно спиране от движение на риболовния кораб;
- 3) конфискуване на забранените риболовни съоръжения, улов и рибни продукти;
- 4) преустановяване или отнемане на разрешението за риболов;
- 5) намаляване или отнемане на правата за извършване на риболов;
- 6) временно или постоянно лишаване от правото да се получават нови права за извършване на риболов;
- 7) временна или постоянна забрана за достъп до държавни помощи или субсидии;
- 8) преустановяване или отнемане на статута на одобрен икономически оператор, получен съгласно член 16, параграф 3.

Също така член 92 от Регламент (ЕО) № 1224/2009 въвежда точкова система за тежки нарушения. Ако общият брой точки достигне или надвиши определено количество, лицензията за риболов се отнема автоматично за срок от най-малко два месеца. При повторно временно отнемане на лицензията за риболов в резултат на получаване на съответния брой точки срокът на отнемане е четири месеца, при трето отнемане на лицензията за риболов — осем месеца, а при четвърто отнемане на лицензията за риболов в резултат на получаване на съответния брой точки срокът на отнемане е една година. При положение че притежателят получи съответния брой точки за пети път, лицензията за риболов се отнема окончателно.

От друга страна, считаме, че е нарушен **принципът за недискриминация**, тъй като за едни и същи нарушения се налагат различни санкции във и извън водите на ЕС. За едни и същи нарушения корабите, които извършват риболовна дейност извън ЕС, биха получили допълнителна санкция, като например недопустимост за 12 месеца за получаване на разрешението за риболов. По този начин би се създал двоен стандарт за сходни нарушения.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 92

Гласове „против“: 50

Гласове „въздържал се“: 23

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно живака и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1102/2008“

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)]

(2016/C 303/17)

Докладчик: г-н Vladimír NOVOTNÝ

На 4 февруари 2016 г. Европейският парламент и на 18 февруари 2016 г. Съветът решиха, в съответствие с член 192, параграф 1 и членове 207 и 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно живака и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1102/2008“

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)].

Секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 153 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът препоръчва напълно приемането на Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно живака и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1102/2008, **като отпавна точка за ратифицирането на Конвенцията Минамата** от ЕС като цяло и от всяка от неговите държави членки.

1.2 Емисиите на живак представляват световен проблем, който изисква решение на световно равнище, като предоставеното от Конвенцията Минамата. ЕС, заедно с Япония, е основен двигател за намаляване на бремето, каквото е живакът за околната среда (и населението). Необходимо е да се осъзнае, че той и неговите съединения са елементи, които остават в околната среда завинаги.

1.3 Комитетът констатира, че дейността, извършена от ЕС във връзка с проблема с живака на световно равнище и най-вече на равнището на Съюза, доведе до 75 % намаление на антропогенните емисии на живак в ЕС от 1990 г. насам и че действащите правни норми гарантират, че това постепенно намаляване ще продължи.

1.4 Комитетът препоръчва по-нататъшните действия, които ЕС ще предприеме, да бъдат в съответствие с прилагането на Конвенцията Минамата, след като същата бъде ратифицирана и влезе в сила. Комитетът е убеден, че законодателната рамка, която регулира на първо място емисиите, но и процеса на производство и продуктите, е достатъчна за изпълнение на задълженията, произтичащи от Конвенцията, без да се излага на риск конкурентоспособността на ЕС като цяло.

1.5 Комитетът счита, че е изключително важно да се предначини подходяща част от капацитета на ЕС в областта на науката и научните изследвания за проблемите, свързани с живака и неговите заместители в производствените процеси и продуктите.

1.6 Освен това Комитетът препоръчва компетентните органи на ЕС, както и държавите членки на ЕС, подписали Конвенцията Минамата, да участват, след ратифицирането ѝ, в първото заседание, което е в процес на подготовка, на Конференцията на страните (COP 1) по Конвенцията относно живака, като допринесат за нея с нови знания, позволяващи по-нататъшното намаляване на антропогенните емисии и на използването на живак в продуктите и производствените процеси.

2. Въведение

2.1 Живакът е естествен елемент на земята, със средно разпространение в земната кора приблизително 0,05 mg/kg и със значителни локални отклонения. Той присъства в много ниски концентрации и в цялата биосфера. Абсорбирането на живака от растенията обяснява наличието му в горива, като въглища, нефт и природен газ, както и в биогорива. Изгарянето на биомаса на практика води до същите емисии на живак като изгарянето на въглища. Темата за живака и емисиите му е разгледана подробно в документи на Програмата на ООН за околната среда (ЮНЕП) ⁽¹⁾.

2.2 Отделеният живак се задържа в околната среда, където циркулира между въздуха, водата, седиментите, почвата и флората и фауната в различни форми. Неговата форма може да се променя (главно чрез микробен метаболизъм) в метилов живак, който има свойството да се натрупва в организмите (биоакмулира) и особено в хранителни вериги, по-специално във водната хранителна верига (риба и морски бозайници). Причината, поради която живакът и други тежки метали се считат за заплаха за околната среда в световен мащаб, е, че те са биоакмулиращи и могат да се разпространяват във въздуха на дълги разстояния.

2.3 В някои части на света, особено извън ЕС, голяма част от населението е изложено на влиянието на живак, което е значително над нивата на безопасност. В съответствие с най-добрите оценки антропогенните емисии на живак в атмосферата възлизат на 1 960 тона годишно за целия свят, от които 87,5 тона годишно за ЕС (4,5 % от всички). Преките емисии на живак във водата се равняват в световен мащаб на около 900 тона годишно, а природните емисии (ерозия на скали и вулканична дейност) са с приблизително същия размер. Преглед на антропогенните емисии на живак може да бъде намерен в приложение 1.

2.4 Въпреки намаляването на световното потребление на живак (световното търсене е намаляло с повече от 50 % спрямо 1980 г.) и ниските цени, извличането на живак от добивни дейности все още се практикува в редица страни в целия свят. Най-големите производители са Китай и Казахстан. В Европа първичното производство е прекратено още през 2003 г., но живакът се изолира като страничен продукт от други добивни процеси и преработка на суровини. Този живак се класифицира като отпадък и се третира в съответствие със законодателството относно отпадъците.

2.5 Също така големи количества живак се пускат на световния пазар — в резултат на преобразуването или затварянето на хлоралкални съоръжения — в страни, в които, за разлика от ЕС, търговията с живак не е забранена.

2.6 Емисиите от горенето на въглища и от процесите на изгаряне, включително от стоманодобива, както и от производството на цветни метали са главният източник на антропогенни емисии и на емисиите на съединения на живака в околностите на отделни източници на емисии в ЕС. Прегледът на различните възможности обхваща, от една страна, комбинираното задържане на живак и други елементи в процеса на пречистване на отпадъчните газове, и от друга — специфични процеси за задържане, където тези селективни процеси имат смисъл.

2.7 Друг важен източник на антропогенни емисии, основно на елементарен живак, е използването на амалга като материал за зъбни пломби. Изглежда че в тази област емисиите (преди всичко във водата) са по-добре контролируеми и наличните технологии в това отношение са широко използвани в развития свят.

2.8 Комитетът вече е изразявал мнението на гражданското общество по въпросите на вредните емисии на живак и негови съединения в свои предходни становища, в духа на които настоящото становище се вписва съвсем естествено ⁽²⁾.

⁽¹⁾ ЮНЕП, 2013 г. Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport. Отдел „Химикали“ на ЮНЕП, Женева, Швейцария.

⁽²⁾ ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 115.
ОВ С 168, 20.7.2007 г., стр. 44.
ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 78.

3. Документът на Комисията

3.1 Съюзът и двадесет и шест държави членки подписаха нова международна конвенция относно живака. Конвенцията Минамата разглежда в световен мащаб целия цикъл на използване на живака — от първичния добив на живак до управлението на отпадъците от живак с цел защита на човешкото здраве и околната среда от антропогенни емисии на живак и неговите съединения във въздуха, водата и почвата. ЕС и повечето от неговите държави членки са подписали тази нова международна конвенция относно живака, която вече е събрала 128 подписа до днешна дата и е ратифицирана от 25 страни ⁽³⁾.

3.2 При задълбочената оценка на достиженията на правото на Съюза бяха установени някои регулаторни пропуски, които е необходимо да бъдат коригирани, за да се осигури пълното привеждане на законодателството на Съюза в съответствие с Конвенцията ⁽⁴⁾. Разглежданото предложение има за цел преодоляване на тези пропуски, които засягат следните въпроси:

- вноса на живак,
- износа на някои продукти с добавен живак,
- употребата на живак в някои производствени процеси,
- нови видове употреба на живак в продукти и производствени процеси,
- употребата на живак в ръчния и дребномащабния добив на злато (ASGM), и
- употребата на живак в дентална амалгама.

3.3 В интерес на правната яснота произтичащите от Конвенцията задължения, които все още не са транспонирани в законодателството на ЕС, следва да бъдат обединени в единен правен акт.

3.4 Необходимо е подобряване на съгласуваността и правната яснота; за тази цел е уместно разглежданото предложение да отмени и замени Регламент (ЕО) № 1102/2008, като същевременно се възприемат необходимите съществени задължения по него.

3.5 Целите на разглежданата инициатива са съгласувани с целите на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Настоящото предложение ще допринесе за постигане в световен мащаб на еднакви условия на конкуренция за промишлените процеси, при които се използват или неволно се емитират живак и живачни съединения, както и за производството и търговията на продукти с добавен живак, като по този начин ще насърчи конкурентоспособността на промишлеността на Съюза.

3.6 Освен това, където е възможно, с разглежданото предложение се цели опростяване и изясняване на достиженията на правото на ЕС с оглед на по-доброто и по-ефикасното му прилагане.

3.7 В оценката на въздействието се прави заключение, че ратификацията и изпълнението на Конвенцията Минамата ще донесат на ЕС значителни ползи за околната среда и човешкото здраве, главно поради очакваното намаляване на емисиите на живак с произход от други части на света.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът подкрепя приемането на предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета, тъй като този документ представлява завършекът на продължителни усилия за изграждане на правна среда, която да е в състояние да ограничи в световен мащаб в дългосрочен план и по устойчив начин нежеланите последици от живака и неговите съединения. Комитетът отбелязва, че предложението за регламент напълно отговаря на основната цел за защита на здравето на хората и околната среда от вредните въздействия на живака.

⁽³⁾ <http://mercuryconvention.org/Convention/tabid/3426/Default.aspx>

⁽⁴⁾ Работен документ на службите на Комисията, оценка на въздействието, придружаваща документите „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно живака и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1102/2008 и Предложение за решение на Съвета за сключване на Конвенцията Минамата относно живака“, SWD [2016] 17 final.

4.2 Комитетът оценява високо приноса на институциите на ЕС, но и на държавите членки, за процеса на изготвяне, договаряне и ратифициране на Конвенцията Минамата.

4.3 Комитетът оценява също толкова силно постоянното прилагане в целия процес, в миналото и днес, на ключовите принципи на субсидиарност и пропорционалност, без да се накърнява ефективността на правните актове, приети на равнището на ЕС и в световен мащаб.

4.4 ЕИСК е убеден, че усилията на Европа ще допринесат за бързото ратифициране на Конвенцията Минамата до края на 2016 г. и за подходящо ограничаване на рисковете за здравето и околната среда, произтичащи от антропогенните емисии на живак и използването му в целия свят. Нещо повече, Комитетът изразява убеждението си, че регламентът на Европейския парламент и на Съвета не би трябвало да надвишава и няма да надвиши обхвата на изискванията на Конвенцията Минамата.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК оценява факта, че Регламентът отразява резултатите от допитванията до заинтересованите страни в ЕС, както и от обсъжданията във връзка с Конвенцията Минамата, проведени в рамките на форуми на експерти под егидата на Програмата на ООН за околната среда (ЮНЕП). Поздравява Комисията за успешното приключване на широкообхватната и изискваща задълбочени усилия работа по извършване на анализ, която доведе до изготвянето на предложението за регламент.

5.2 Комитетът изразява съгласие със становището на Комисията, че търговските ограничения, които надхвърлят изискванията на Конвенцията, т.е. които биха създали безусловна забрана за внос на живак, не биха били обосновани, тъй като са по-скъпи за промишлеността на Съюза и не биха оказали значителен положителен ефект върху околната среда.

5.3 Мнението на Комитета съвпада с изразеното от Комисията в предложението за регламент, съгласно което ограниченията за износ на някои продукти, съдържащи добавен живак, също не биха били оправдани, като се има предвид, че влягането и изпусканията на живак в околната среда ще останат до голяма степен непроменени и че в резултат на тази забрана емисиите на живак биха могли да се увеличат в трети държави.

5.4 Комитетът одобрява безрезервно (в съответствие със заключенията от консултациите и резултатите от анализа) тезата, според която ограничаването на използването на живак в някои производствени процеси и в нови производствени процеси трябва да бъде пропорционално на съответните рискове и ще бъде резултат от по-дългосрочен процес на технологично развитие.

5.5 Все пак Комитетът изразява съгласие с разпоредбите на Конвенцията Минамата, предвиждащи страните да предприемат мерки с възпиращ ефект спрямо разработването на нови производствени процеси, в които се използва живак, и производството и пускането на пазара на нови продукти с добавен живак.

5.6 Комитетът отбелязва, че прилагането на Директива 2001/80/ЕО относно ограничаването на емисиите на определени замърсители във въздуха, изпускани от големи горивни инсталации, е довело до значително ограничаване на емисиите на живак в енергийния сектор, който е най-голямата икономическа дейност според приноса ѝ за антропогенните емисии и емисиите на живак във въздуха от процеса на депозити и предаването му в почвата и водата, и че тази тенденция продължава. От 1990 г. досега ЕС е успял да намали своите антропогенни емисии на живак с повече от 75 % ⁽⁵⁾ Пълното прилагане на Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността ще допринесе значително за по-нататъшното намаляване на емисиите на живак. ЕИСК, в съответствие с мнението на Комисията, изразява убеждението си, че не е необходимо понастоящем да се изменят, нито да се допълват изискванията, поставени от Директивата относно емисиите от промишлеността специално по отношение на емисиите на живак.

⁽⁵⁾ Източник: ЕАОС, Trends in Emissions of Heavy Metals (Тенденции в емисиите на тежки метали) http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals-3#tab-chart_3

5.7 ЕИСК одобрява предложените условия за ограничаване на емисиите на живак от промишлени процеси на основата на концепцията за най-добрите налични техники (НДНТ) и техните референтни документи (BREFs).

5.8 ЕИСК изтъква необходимостта от приемане на законодателство относно постоянното и безопасно съхранение на излезлия от употреба живак от промишлени производства в подходящи геоложки структури, например в излезли от употреба солни мини. ЕИСК призовава Комисията спешно да определи критериите, които се прилагат за съоръжения за съхранение, и изискванията за съхранение на отпадъци, замърсени с живак.

5.9 Комитетът оценява балансираната позиция, възприета от Европейската комисия по въпроса за използването на амалгама в стоматологията, въз основа на най-новите налични научни знания. Той смята, че изискванията в областта на оборудването, наложени на стоматологичните центрове, а именно задължението за наличие на живачни сепаратори и ограничението за употребата на дентална амалгама до нейната капсулирана форма, са достатъчни за ефикасното ограничаване на изпусканията на живак в околната среда и за защитата на човешкото здраве⁽⁶⁾. Същевременно ЕИСК насочва вниманието към все още непознатите и неизучени подробно евентуални рискове, свързани с новите стоматологични материали, с които ще бъде заменено използването на амалгамата.

5.10 В същото време ЕИСК обръща внимание на повишаването на разходите за услугите, които се възстановяват от бюджетите за общественото здраве, и на възможните здравни и социални последици за определени категории пациенти, в случай че тези разходи бъдат прехвърлени върху тях.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Научно становище на Научния комитет по рисковете за здравето и околната среда (НКРЗОС) относно рисковете за околната среда и прякото въздействие върху здравето на живака в денталните амалгами (актуализация от 2014 г.).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за използването на радиочестотната лента 470 —790 MHz в Съюза“

[COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)]

(2016/C 303/18)

Докладчик: г-н Raymond HENCKS

На 16 февруари 2016 г. Съветът и на ... Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за използването на радиочестотната лента 470 —790 MHz в Съюза“

[COM(2016) 43 окончателен — 2016/0027 (COD)].

Секцията „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 май 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 26 май 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 167 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК одобрява предложението на Комисията за координирано освобождаване, съчетано с определен график, на предложените нови капацитети на радиочестотната лента 694—790 MHz („лентата около 700 MHz“), от които ще могат да се възползват мобилните оператори за предлагане на безжични широколентови услуги в рамките на напредналата технология от 4-то поколение и бъдещото 5-о поколение, като същевременно се преодолява географското цифрово разделение чрез по-добро покритие и по-голяма скорост на пренос на данни.

1.2 Комитетът изразява опасения, обаче, цените, получени в резултат на новата технология, свързана с радиочестотната лента около 700 MHz, както и цената на продажбата на търг на новия капацитет, да не създадат допълнителни непосилни тежести за все по-голяма част от населението, както и за някои малки предприятия, дотолкова, че да възникне риск голям брой уязвими лица да не разполагат с финансовите средства, за да участват в новата цифрова динамика. Затова ЕИСК приканва държавите членки да въведат схема за компенсации, при спазване на правилата на ЕС в областта на държавните помощи, за да се избегне ново увеличаване на икономическото разделение.

1.3 Физическите характеристики на радиочестотно разпространение на лентата около 700 MHz вероятно ще възобновят обсъжданията относно възможните последици за здравето от излагането на въздействието на електромагнитните полета. ЕИСК отново приканва ⁽¹⁾ Комисията да продължи работата си в тази област в съответствие с принципа на предпазливост, по-специално тъй като остава необходимостта от по-задълбочени изследвания.

1.4 ЕИСК приканва държавите членки, когато предоставят права за ползване на радиочестотната лента около 700 MHz за безжичните широколентови електронни съобщителни услуги, да гарантират, че различните мрежи на обществен транспорт ползват необходимите канали за осигуряване на добро покритие.

⁽¹⁾ ОВ С 242, 23.7.2015 г, стр. 31.

1.5 Накрая, тъй като някои държави членки вече са разпределили новите честотни капацитети чрез търгове и са започнали националната си процедура по използване на тези капацитети, ЕИСК приканва Комисията да наблюдава много внимателно развитието на ситуацията и, при най-малкия риск от разпокъсване на единния пазар, да се намесва в рамките на своите правомощия в тази сфера.

2. Въведение/контекст

2.1 След изоставянето на аналоговата телевизия и преминаването към цифровата наземна телевизия, чиито технологии заемат доста по-малко широк радиочестотен спектър, отколкото аналоговите технологии, бяха осъществени важни икономии по отношение на широчината на лентата (около 18 % от общия размер на ресурсите), произтичащи от предходното освобождаване в лентата от 800 MHz на цифровия дивидент за мобилните комуникации.

2.2 Понастоящем спектърът, използван от наземната телевизия, се намира в ниските честоти на лентата за дециметров обхват (UHF) (от 470 до 862 MHz), които имат по-добри физически характеристики на радиочестотно разпространение (по-малко затихване, отколкото при високите честоти).

2.3 Тези честоти се отличават с разпространение на сигнала на по-голямо разстояние и по-голяма сила на проникване, особено подходящи за покритие на селските райони и разпространение в сградите. Освобождаването на ниските честоти, много важни за двупосочната широколентова мобилна връзка, се оказва полезно и от гледна точка на разходите за изграждане на мрежи (тъй като те изискват по-малък брой предаватели или предавателни станции) и на публичните финанси, заради продажбата на правата за ползване на тези честоти на операторите, съгласно ясно определени от регулаторните органи правила за регулация на телекомуникациите. Затова тези честоти понякога са определяни като „златни честоти“. Мобилните и аудио-визуалните оператори се конкурират при разпределянето на тези радиочестоти от публичните власти.

2.4 Понастоящем, радиочестотната лента около 470—790 MHz служи за разпространение на аудио-визуални медийни услуги, сред които цифровата наземна телевизия, и за реализирането на програми и специални прояви („оборудване за програми и специални прояви (PMSE)“, като безжичните микрофони и слушалки, използвани в представленията и за предаване на разпореждания в телевизионните студия). Честотите, използвани понастоящем за най-новото поколение технологии за мобилни комуникации, са радиочестотните ленти от 800 MHz, 1 800 MHz и 2 600 MHz.

2.5 На Световната конференция по радиосъобщения през 2012 г. беше решено, че голяма част от освободените честоти в лентата 470—790 MHz (наречена „радиочестотна лента около 700 MHz“) ще бъде запазена в Европа и Африка за нуждите на мобилните широколентови услуги.

2.6 Това заделяне за мобилните услуги на радиочестотната лента около 700 MHz, която притежава допълнителен широколентов капацитет, отговаря напълно на целта на многогодишната програма за политиката в областта на радиочестотния спектър (ППОРС) на ЕС, съгласно която до 2020 г. частните лица трябва да разполагат със скорости на предаване от най-малко 30 Mb/s.

2.7 Според оценката на Комисията новото разпределяне на честоти създава за телевизионните оператори значителни разходи, причинени от преминаването на стандарта за разпределение на цифрова телевизия от MPEG-2 към MPEG-4 (между 600 и 890 милиона евро) и/или към HEVC (450 — 660 милиона евро), а за потребителите — допълнително между 40 и 100 евро на домакинство за закупуване на нови декодери или адаптери.

3. Съдържание на предложението за директива

3.1 С разглежданото предложение се цели възползване от освобождаването на капацитетите на радиочестотна лента около 700 MHz за постигане на почти пълно хармонизиране на тази лента в световен план, по-специално чрез координирани на равнището на ЕС определяне и издаване на разрешения за използването на лентата. За постигането на тази цел е необходимо:

— да бъдат хармонизирани техническите условия за безжичните широколентови електронни съобщителни услуги, въз основа на принципа на неутралност по отношение на технологиите и услугите;

- държавите членки да приемат своите национални пътни карти относно промяна на използването на радиочестотната лента около 700 MHz и да съобщят за тях на другите държави в Съюза преди края на 2017 г., като в същото време сключат необходимите споразумения за трансгранична координация на честотите;
- да бъде приет общ краен срок (до средата на 2020 г.) за предоставяне на капацитетите за радиочестотната лента около 700 MHz;
- да бъдат задължени държавите членки да разрешат преди месец юни 2022 г. прехвърлянето на правата за ползване на лентата.

3.2 Относно радиочестотните ленти под 700 MHz е необходимо:

- да се гарантира, че радиочестотната лента 470—694 MHz или части от тази лента са на разположение за наземното предоставяне на аудио-визуални медийни услуги за масовата публика, включително безплатна телевизия, и за използване от безжично оборудване за PMSE съобразно националните потребности за радиоразпръскване;
- преди 2025 г. да се извърши оценка на използването на радиочестотната лента под 700 MHz, въз основа на резултатите от световната конференция по радиосъобщения, организирана от МСД през 2023 г.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК изразява задоволство от разпределянето на освободените капацитети по радиочестотната лента около 700 MHz за предоставяне на безжични широколентови съобщителни услуги, като същевременно се поддържа достатъчно капацитет в полза на цифровата наземна телевизия.

4.2 ЕИСК одобрява също и предложението на Комисията за координирано освобождаване, съчетано с определен график, като така ще се предотврати „нерегулирано“ прилагане, каквото за жалост се получи след 2008 г. при разрешението за използване на освободените честоти на радиочестотната лента около 800 MHz поради липсата на график за прилагане. Същевременно ЕИСК предлага Комисията да оказва съдействие на държавите членки за навременното сключване със съседни държави, които не са членки на ЕС, на трансгранични споразумения за честоти с цел улесняване на предоставянето на лентата от 700 MHz за безжични широколентови съобщения в рамките на единния пазар.

4.3 Предоставянето на честотни капацитети в радиочестотните ленти около 700 MHz ще позволи на мобилните оператори да останат на челно място в средносрочен план на пазара на мобилните комуникации, който се развива в посока към GSM система от подобро 4-то поколение, а след това да се отворят за 5-о поколение, понастоящем във фаза на изпробване, което ще позволи да се достигнат скорости от 10 до 50 Gb/s. На потребителите технологията от 5-о поколение ще донесе допълнителна бързина и скорост на предаване, с които ще се позволи развитието на интернет на предметите, онлайн видео, приложения в областта на електронното здравеопазване, холограми и др.

4.4 ЕИСК констатира със задоволство, че бъдещото свързване чрез радиочестотната лента около 700 MHz е особено подходящо за осигуряване на по-добро покритие на селските райони, което ще допринесе за преодоляване на географското цифрово разделение.

4.5 За сметка на това новото разпределение ще доведе до разход за потребителите, който със сигурност ще бъде по-висок от предвижданията на Комисията (виж параграф 2.7 по-горе), поради факта, че не само разходите за операторите, произтичащи от промяната на стандартите за кодиране на цифровата телевизия, но също и цените за придобиване от мобилните оператори на новите капацитети на радиочестотната лента около 700 MHz, ще бъдат поети от потребителите, които, освен с новите декодери/адаптери за телевизорите, ще трябва да се снабдят с нови смартфони при пускането в действие на мобилните услуги от 5-о поколение.

4.6 От това следва, че съществува риск цените, произтичащи пряко или непряко от преразпределението на радиочестотната лента около 700 MHz, да станат недостъпни за все по-голяма част от населението, както и за някои малки предприятия, които освен това често плащат по-висока цена за цифрови услуги от „интегрираните“ потребители, тъй като не отговарят на условията на офертите, насочени към едрите потребители. Поради това голям брой уязвими лица няма да разполагат с необходимата автономия да се ползват от правата си, понякога достъпни само чрез цифрова услуга, като някои обезщетения или надбавки за възрастни лица или за млади хора, търсещи работа. За предотвратяване на ново задълбочаване на икономическото разделение и за гарантиране на универсална цифрова връзка ЕИСК приканва държавите членки да въведат, при спазване на правилата на ЕС в областта на държавните помощи, схема за компенсации в полза на уязвимите потребители, за да могат всички да се възползват от новата цифрова динамика.

4.7 Физическите характеристики на радиочестотно разпространение на лентата около 700 MHz вероятно ще възобновят обсъжданията относно възможните последици за здравето от излагането на въздействието на електромагнитните полета. ЕИСК отново приканва ⁽²⁾ Комисията да продължи работата си в тази област в съответствие с принципа на предпазливост, по-специално тъй като остава необходимостта от по-задълбочени изследвания.

4.8 Предложението за решение изисква от държавите членки „да обмислят предприемането на мерки за гарантиране на високо качество на покритието на населението и територията им, когато предоставят права за ползване на радиочестотната лента около 700 MHz за безжични широколентови електронни съобщителни услуги“. Във връзка с това, ЕИСК счита, че операторите ще трябва да разполагат с необходимите канали за осигуряване на добро покритие на мобилните услуги с много висока скорост не само в селските райони, но и в различните видове обществен транспорт.

4.9 Тъй като някои държави членки вече са разпределили новите честотни капацитети чрез търгове и са започнали националната си процедура по използване на тези капацитети, ЕИСК приканва Комисията да наблюдава много внимателно развитието на ситуацията и при най-малкия риск от разпокъсване на единния пазар да се намесва в рамките на своите правомощия в тази сфера.

Брюксел, 26 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽²⁾ Вж. бележка под линия 1.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещето на отношенията на ЕС с групата държави от АКТБ“

(2016/C 303/19)

Докладчик: г-жа Brenda KING

На 15 юли 2015 г. Европейската комисия реши, съгласно член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви становище относно

„Бъдещето на отношенията на ЕС с групата държави от АКТБ“.

Секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 април 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 192 гласа „за“, без гласове „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки и заключения

1.1 Изтичането на Споразумението от Котону през 2020 г. предоставя възможност за преразглеждане на партньорството между АКТБ и ЕС, за да се определи бъдещата му форма и въпросите, които следва да разглежда. Въпреки че Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) са готови да подновят отношенията — тъй като страните от АКТБ се считат за ключови партньори — се подчертава, че ще бъдат разгледани всички възможности, включително алтернативи на договор и на колективен подход.

1.2 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) отбелязва, че решението дали сътрудничеството да продължи с АКТБ като колективна организация следва да се вземе от държавите от АКТБ.

1.3 ЕИСК препоръчва ЕС да се стреми към постигане на модерно, равнопоставено и ефективно партньорство с държавите от АКТБ, което да надхвърля взаимоотношенията между донор и получател и да се основава на една последователна и интегрирана външна политика на ЕС, въз основа на принципа за съгласуваност на политиките за развитие (СПР).

1.4 Тази рамка следва да гарантира участието на организациите на гражданското общество, включително на частния сектор, чиято конкретна задача следва да бъде да следят и оценяват въздействието от прилагането на споразумението върху устойчивото развитие на страните по споразумението. На гражданското общество следва да бъде предоставена техническата и финансовата подкрепа, необходима за изпълнението на тази роля.

1.5 В настоящата си форма, при която инвестиции и икономическо развитие се съчетават с политически подход, воден от ценности, СПК се явява допълнение на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие (ЦУР). Споразумението след Котону обаче ще трябва да отчете препоръките, съдържащи се в настоящото становище, и да съдържа разпоредби за мониторинг и оценка на споразумението. ЕИСК изразява готовност да играе централна роля в този процес.

1.6 ЕИСК препоръчва всички форми на подкрепа, предоставяна от ЕС на трети страни, да се подчиняват на една и съща правна уредба и да подлежат на еднакъв демократичен контрол от страна на Европейския парламент, като запазят положителните аспекти на партньорството.

1.7 Партньорството между АКТБ и ЕС вече предоставя всеобхватна рамка за справяне с глобални проблеми като изменението на климата и доказва своята ефективност при преговорите по време на 21-вата конференция на страните по РКООНИК. Трябва да бъдат укрепени съвместните усилия, за да се изгради устойчивост в държавите от АКТБ и ЕС и да се противодейства на потенциалните отрицателни въздействия от природните бедствия, икономическата разруха и миграцията, свързана с изменението на климата.

1.8 ЕИСК подкрепя участието на организациите на гражданското общество (ОГО) от самото начало на замислянето, планирането, през мониторинга и прилагането и до последващата проверка на областите на политиката на ЕС спрямо АКТБ. Чрез цялостен процес на структуриран диалог и редовни консултации с ОГО, партньорството ще осъществи духа на СПК за пълноценно включване на недържавните участници, както е посочено в член 6 от СПК.

1.9 Като надграждат върху постиженията от сътрудничеството между АКТБ и ЕС, и двете партниращи си страни по споразумението могат в паритет ефективно да разработят съвместни стратегии за бъдещето на сътрудничеството „юг-юг“ и рамки за тристранно сътрудничество за развитие. Взаимният обмен между тези партньори може да бъде ефективен фактор при замислянето на новата рамка за международно развитие при глобалните предизвикателства, включително тези, свързани с ролята на държавите със среден доход.

1.10 Бъдещото партньорство следва да бъде „равнопоставено партньорство“, утвърдено с новата рамка, която отчита универсалността на предизвикателства в ЕС и страните от АКТБ: неравенство в доходите, младежка безработица, изменение на климата и други. В съвместно сътрудничество и като равноправни участници, ЕС и партньорите от АКТБ могат да търсят решения на предизвикателствата пред развитието в държавите от ЕС и АКТБ.

2. Въведение

2.1 Европейският съюз (ЕС) и 79 държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) имат всеобхватно и правно обвързващо споразумение за международно сътрудничество, което обединява повече от половината от националните държави в света. Наречено „Споразумението за партньорство от Котону“ („СПК“ или „Котону“), то беше подписано в Бенин през 2000 г. и има за цел да засили дългогодишното сътрудничество в политиката, търговията и развитието между ЕС и държавите от АКТБ. Това споразумение доведе до създаването на редица институции, които улесняват сътрудничеството между АКТБ и ЕС между правителствата, държавните служители, членовете на парламента, местните власти и гражданското общество, включително и частния сектор. То се основава на историческите отношения между ЕС и бившите колонии, които са претърпели развитие чрез поредица от постколониални споразумения: от споразуменията за асоцииране от Яунде I и II, през конвенциите между Европейската икономическа общност и бившите френски колонии в Африка (1963—1975 г.), до последователните Конвенции от Ломе между АКТБ и ЕС (1975—2000 г.), както и неотдавнашното споразумение за партньорство, подписано в Котону (2000 г.).

2.2 Тъй като срокът на СПК изтича през 2020 г., Европейската комисия и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност излязоха със Съвместен документ за консултация от 6 октомври 2015 г. Както се посочва в него, целта е „да се проучи до каква степен то продължава да бъде валидна платформа за поддържане на общите интереси и в бъдеще“, като се има предвид контекстът на институционалното, политическото и социално-икономическото развитие както в ЕС, така и в държавите от АКТБ в един свят, който се промени значително през последните 15 години.

2.3 Участие на гражданското общество — конкретни бележки относно политическия диалог

2.3.1 ЕИСК приветства факта, че в член 6 от СПК се подкрепя участието на недържавните участници, като се признава, че те са важни участници в партньорството. Той обаче изразява разочарование от факта, че сътрудничеството остава ориентирано предимно към правителствата въпреки признаването на значението на политическия диалог за насърчване на участието на гражданското общество в процеса на развитие.

2.3.2 ЕИСК отново потвърждава съществената роля на неправителствените заинтересовани страни в целия процес на развитие и в мониторинга на СИП. Ясно е, че една по-открита и приобщаваща рамка на Споразумението след Котону дава по-добри шансове за постигане на значими резултати.

2.3.3 ЕИСК отбелязва с разочарование, че редица държави от АКТБ въвеждат рестриктивно законодателство, за да ограничат работата на недържавните участници, което в някои случаи оказва отрицателно отражение върху активното участие на ОГО. Индексът за устойчивост на ОГО за 2014 г. ⁽¹⁾ подчертава, че в много държави в Африка на юг от Сахара, ОГО — особено тези, които се занимават със застъпничество и правата на човека — са изправени пред все по-големи ограничения или заплахи за ограничения на своята работа.

⁽¹⁾ <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>.

2.3.4 Каквато и рамка да бъде договорена за периода след 2020 г., ЕИСК препоръчва тя да укрепва легитимността на ОГО по-специално и на недържавните участници като цяло като истински участници в политическите процеси. Освен това ЕИСК е наясно, че изключването на недържавните участници води основно до отрицателни последици. Ето защо призовава за по-сериозни технически и финансови ангажменти за насърчаване и стимулиране на активното участие на ОГО.

3. Контекст — Споразумението за партньорство от Котону

3.1 Подписването на Договора от Рим през 1957 г. свързва отвъдморските страни и територии (ОСТ) с Европейската икономическа общност (ЕИО) в рамка за официално и привилегировано сътрудничество, която структурира отношенията на Европа с държавите от АКТЬ. Групата на държавите от АКТЬ, създадена от членовете ѝ със споразумението от Джорджтаун през 1975 г., първоначално се състоеше от 46 държави — 36 от Африка, 7 от Карибите и 3 от Тихоокеанския басейн. Днес групата включва 79 държави — 48 от Субсахарска Африка, 16 от Карибите и 15 от Тихоокеанския басейн (Куба е член, въпреки че не е подписала СПК, а Южна Африка е страна по споразумението, но е освободена от определени разпоредби). От 2000 г. сътрудничеството между АКТЬ и ЕС се урежда със СПК.

3.2 Основната цел на СПК — „намаляването и постепенното премахване на бедността в съответствие с целите на устойчивото развитие и постепенното включване на групата държави от АКТЬ в световната икономика“, е представена в три допълващи се стълба:

- **Политически диалог:** СПК беше изпреварило времето си, тъй като се основава на всеобхватен политически диалог, изискващ важни двустранни ангажменти. В споразумението се посочва, че „Диалогът се фокусира, *inter alia*, върху особените политически въпроси от взаимен интерес и от общо значение за постигането на целите на настоящото споразумение като търговията с оръжие, изключителните военни разходи, наркотиците и организираната престъпност или етническата, религиозната и расовата дискриминация. Диалогът обхваща също редовната оценка на развитието на защитата на правата на човека, принципите на демокрацията, върховенството на закона и доброто управление“.
- **Икономически и търговски отношения:** СПК се отклонява от логиката на предишните търговски споразумения от Яунде и Ломе, които се уреждаха от нерещипрочни преференции, предоставени едностранно от ЕС. ЕС признава, че „по отношение на основните икономически показатели истината е, че настоящата система се провали: в световната търговия страните от АКТЬ са във все по-голяма степен маргинализирани, дори при наличието на благоприятни тарифни преференции“⁽²⁾. Новите търговски споразумения, които трябва да бъдат договорени в рамките на СПК — Споразуменията за икономическо партньорство (СИП) — имат за цел да се преодолеят историческите недостатъци и най-сетне да се даде възможност на страните от АКТЬ да се впишат в световната икономика. Освен това СИП спазват правилата на Световната търговска организация (СТО) чрез намаляване на отрицателното въздействие от „нерещипрочните преференции“ върху развиващите се държави, които не членуват в АКТЬ; СИП насърчават регионалната интеграция, като свързват съществуващите регионални икономически институции от АКТЬ и зоните за свободна търговия (ССТ). Въпреки че преговорите за тези рещипрочни и асиметрични споразумения за свободна търговия започнаха през 2002 г., Карифорум е първият и единствен регион, който подписа (през 2007 г.) всестранно СИП, което излиза извън рамките на търговията и включва „сингапурските въпроси“. Преговорите с другите региони бяха белязани от напрежение, поради различните виждания за икономическото развитие, и понастоящем са сключени само няколко междинни СИП, които обхващат само търговията със стоки, с Южноафриканската общност за развитие (ЮАОР), Източноевропейската общност (ИАО) и Икономическата общност на западноафриканските държави (ECOWAS).
- **Търговия и регионална интеграция:** СИП има за цел да стимулира регионалната интеграция и се основава на логиката, че по-голямата регионална интеграция стимулира търговските възможности, които на свой ред, спомагат за растеж, заетост и икономическо развитие. Въпреки това, критиката около СИП твърди точно обратното — именно, че СИП всъщност е пречка за по-голяма регионална интеграция. Този довод се основава на убеждението, че СИП не осигурява необходимите структурни промени в икономиките на държавите от АКТЬ, които да им позволят да укрепят своето място в световната верига за създаване на стойност и да се придвижват нагоре по нея.

⁽²⁾ Karel de Gucht, член на Европейската комисия, отговарящ за търговията, A Partnership of Equals („Равнопоставено партньорство“), 20-а сесия на Съвместната парламентарна асамблея АКТЬ-ЕС в Киншаса, 4 декември 2010 г., стр. 3. Източник, консултиран на 26 декември 2012 г. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf.

- **Търговия и устойчиво развитие:** по ирония СИП е сериозно критикувано за това, че не е достатъчно амбициозно, по-специално по отношение на устойчивото развитие. Междинните СИП с три африкански региона бяха критикувани, наред с другото, от членове на Европейския парламент за липсата на глави за устойчивото развитие. Според тях това подкопава амбициозния характер на споразумението, собствения ангажимент на ЕС за устойчиво развитие и собствения принцип за съгласуваност на политиките за развитие (СПР). Относно СИП между Карифорум и ЕС, въпреки че понастоящем това е единственото изчерпателно споразумение, критиците посочиха, че ограничителните разпоредби за износа могат да накърнят способността на региона за реакция на системни сътресения, което на свой ред да подкопае способността на региона за постигане на продълговата сигурност.
- **Сътрудничество за развитие:** инструментите и методите за сътрудничество имат за цел да приведат в действие принципите на СПК, като се съсредоточат върху резултатите, партньорството и ангажираността. Ето защо планирането и прилагането на Европейския фонд за развитие (ЕФР) са проектирани като съвместна отговорност.
- **ЕФР** се финансира пряко чрез доброволни вноски от държавите — членки на ЕС, извън бюджета на ЕС, но се договаря успоредно с други инструменти за външно финансиране на ЕС, за да се осигури съгласуваност. Той се управлява от Европейската комисия и Европейската инвестиционна банка. ЕИБ управлява инвестиционния механизъм и предоставя заеми, гаранции и средства от ЕФР и от собствени ресурси на частните дружества в държавите от АКТЬ за краткосрочни и дългосрочни проекти в частния и публичния сектор.
- **Общият размер на средствата, отпуснати от ЕФР, нарасна**, като същевременно се запази неговият междуправителствен характер и управленска структура, което му позволи да се превърне в най-големия елемент на ЕС в сътрудничеството за развитие, като изключим многогодишната финансова рамка (МФР). Поради уникалната история и правен статут на ЕФР, както и неговия междуправителствен характер, над него Европейският парламент (ЕП) няма правомощия за съвместно вземане на решения. Комисията на ЕП по развитие обаче все пак участва в общи обсъждания на политиката и е важна заинтересована страна по СПК. Съвместната парламентарна асамблея (СПА) има правомощия да извършва парламентарен контрол над разпределянето на средствата от ЕФР в националните индикативни програми (НИП) и регионалните индикативни програми (РИП).
- **ЕФР** и включването му в бюджета — посредством специалната процедура по освобождаване от отговорност ЕП освобождава от отговорност Европейската комисия във връзка с управлението и изпълнението на ЕФР. Включването на ЕФР в бюджета на ЕС продължава да е източник на противоречия между ЕП и Съвета, въпреки че на няколко пъти Комисията предложи ЕФР да бъде включен в бюджета на ЕС.
- ЕИСК счита, че всички форми на подкрепа, предоставяна от ЕС на трети държави, следва да се подчиняват на една и съща правна уредба и да подлежат на еднакъв демократичен контрол от страна на ЕП. Поради това призовава за включване на ЕФР в бюджета на ЕС при запазване на положителните аспекти на ЕФР (например реципрочност и взаимна отговорност). Това ще доведе до по-голяма последователност в политиката на ЕС за развитие.

4. Контекст — Един променящ се свят

4.1 Както се признава в Съвместния документ за консултация, светът се промени значително от 2000 г., когато споразумението влезе в сила. На равнището на ЕС, между 2000 г. и 2013 г. ЕС се разшири с присъединяването на 13 нови държави членки, като общият брой на държавите членки стана 28. Новите държави членки нямат исторически колониални връзки и съответно историята на търговските, икономическите и политическите им отношения с държавите от АКТЬ е различна, ако съществува изобщо, извън отношенията след присъединяването им към ЕС. В световен мащаб светът стана по-населен, свързан, взаимозависим, сложен и променлив, с нови предизвикателства като изменението на климата и въздействието на глобализацията, нарастващия брой терористични атаки, конфликти и масова миграция.

4.2 От 2000 г. насам в Африка, Азия и Латинска Америка се появиха други икономически сили и обединения за партньорство като Африканския съюз и Г-77, като много от държавите от АКТЬ си поставиха за цел между 2020 г. и 2030 г. да се нарежат сред страните със средни доходи и по този начин да намалят зависимостта си от външната помощ.

4.3 Партньорството на ЕС с трите региона, които съставляват групата на АКТЬ, беше подсилено извън рамките на СПК — макар и във взаимодействие с него. Това е отразено в стратегическото партньорство между ЕС и Африка, съвместната стратегия за партньорство между Карибите и ЕС и стратегията за засилено партньорство с тихоокеанските острови. По-интензивно стана и сътрудничеството с регионалните и субрегионалните организации, особено със СИП и в областта на мира и сигурността.

4.4 Въпреки че бяха постигнати успехи по отношение на световното развитие, все още съществуват значителни пропуски, като се започне от това, че стотици милиони хора все още живеят в крайна бедност, и се стигне до неравенството между половите и увеличаването на глобалните емисии на въглероден диоксид с над 50 % от 1990 г. насам. На международно равнище през септември 2015 г. беше приета нова глобална рамка относно целите за устойчиво развитие (ЦУР) и нейното финансиране, насочена едновременно към преодоляване на взаимосвързаните предизвикателства в областта на изкореняването на бедността и устойчивото развитие. Тя е подкрепена от ново „глобално партньорство“, което мобилизира всички средства за изпълнение и всички участници и се прилага еднакво за всички държави.

4.5 Поради това ЕИСК препоръчва ефективна рамка за международните отношения извън взаимоотношенията между донор и получател, която да е подходяща за осъществяването на ЦУР и да води до по-добри резултати за гражданите на държавите от АКТЬ и от Европа чрез политическо и икономическо сътрудничество и сътрудничество за развитие.

5. Конкретни бележки

5.1 Стълб „Сътрудничество за развитие“

5.1.1 ЕИСК счита, че възстановяването на баланса на партньорството, в съответствие с Програмата до 2030 г., с нейните 17 цели за устойчиво развитие (ЦУР), ще бъде най-подходящата рамка за „укрепване на средствата за прилагане и възобновяване на световните партньорства“ (ЦУР 17). ЦУР предлагат обща рамка от 169 цели за слагане на край на бедността и глада, осигуряване на достъп до устойчива енергия на достъпни цени за всички, изграждане на устойчива инфраструктура, борба с изменението на климата и въздействието от него, както и насърчаване на върховенството на закона и равния достъп до правосъдие за всички.

5.1.2 В съответствие с принципа за съгласуваност на политиките за развитие (СПР), ЦУР предлага допълнителни и цялостни насоки за бъдещите отношения между ЕС и АКТЬ с оглед на постигането на съвместни цели, които ще имат въздействие в световен план. Освен това, с оглед на факта, че вътрешните политики на ЕС имат външно отражение, което може да окаже отрицателно въздействие върху страните партньорки, сътрудничеството за постигане на ЦУР има положителен страничен ефект за осигуряване на СПР чрез хармонизиране на приоритетите, като същевременно се зачитат регионалните програми за развитие.

5.1.3 Финансовите ресурси, необходими за постигането на ЦУР, са огромни, с инвестиции в инфраструктурата, които представляват около 80 % от тези ресурси, според Световната банка и други многостранни банки за развитие. Въпреки че ЕФР остава важен източник на финансиране за най-слабо развитите държави, той е малък в сравнение с общите бюджети на много държави и се очаква да намалее допълнително. Мобилизирането на националните ресурси (МНР) в много държави от АКТЬ обаче може да бъде ключов източник на финансиране за развитие. Според прогнозата в доклада на Световната банка от 2013 г. относно финансирането за развитие в периода след 2015 г., се очаква, че между 50 % и 80 % от финансирането на инфраструктурата в рамките на ЦУР ще бъдат предоставени от собствените национални ресурси на държавите.

5.1.4 Поради това ЕИСК смята, че средствата за развитие следва да се използват за изграждането на капацитет за мобилизиране и използване на националните ресурси. Например, според ОИСР, всеки 1 щатски долар от световната помощ за развитие (СПР), изразходван за изграждане на капацитет на данъчната администрация, има потенциала да генерира хиляди долари допълнителни данъчни приходи в зависимост от положението на държавата. По оценки само 10—15 % от БВП на повечето африкански държави идват от данъци⁽³⁾. Аналогично, богатите на суровини държави могат да бъдат подпомогнати да изградят своя капацитет за договоряне на справедливи договори с миннодобивните и други добивни предприятия, с цел повишаване на приходите с оглед изпълнението на техните ангажменти във връзка с ЦУР. Освен това държавите от АКТЬ следва да бъдат подпомагани за постигането на целите им за индустриализация и преработка на собствените им суровини и стоки за местните, регионалните и международните пазари.

⁽³⁾ Списание „Икономист“, 16.4.2015 г. Making Africa Work („Как да проработи Африка“).

5.1.5 Също така ЕИСК препоръчва в бъдеще да се осъществява сътрудничество за преодоляване на сериозния недостиг на квалифицирана работна ръка в разрастващи се отрасли в държавите от АКТЬ, особено като се има предвид, че по прогнози на ООН една четвърт от населението на света (2,5 милиарда) ще бъдат африканци⁽⁴⁾. Сред тези отрасли са добивната промишленост, енергетиката, водоснабдяването и инфраструктурата, както и селското стопанство, здравеопазването и телекомуникациите. Недостигът на квалифицирани работници е една от причините, поради които страните от АКТЬ изнасят суровини, които се преработват другаде по света, в ущърб на производствата и работните места в АКТЬ. Тези страни се нуждаят и от свои собствени научни изследвания и новаторски решения за справяне с предизвикателствата на развитието, включително изменението на климата. В африканските държави обаче съотношението между научни изследователи и развитието е много ниско. Буркина Фасо, например, разполага с 45 специалисти в научните изследвания и развойната дейност (НИРД) на един милион души, а Нигерия — 38. За сравнение средният брой в Латинска Америка е 481, а в Източна Азия — 1 714⁽⁵⁾. Сред мерките за преодоляване на недостига на квалифицирани работници следва да бъде включена и циркулярната миграция. Програмата „Еразъм+“ вече предвижда циркулярна миграция за младежите от ЕС. Подобни разпоредби следва да бъдат въведени за младежите от страните от АКТЬ. Това налага в дебатите по въпросите на миграцията акцентът да се премести в по-голяма степен върху мобилността — особено сред младите хора — за образование и обучение, стажове и обмени и др.

5.1.6 В съответствие с принципа на съгласуваност на политиките за развитие и отправената по-горе препоръка за изграждане на капацитет на данъчната администрация чрез средства от помощта за развитие, ЕС и неговите държави членки следва ефективно да се занимават с въпроса за незаконните финансови потоци. Управлението в областта на данъчното облагане е от първостепенно значение и има потенциала да подобри устойчивото развитие на страните от АКТЬ. По-конкретно в Африка средствата, които се губят в незаконни финансови потоци, са по-големи от средствата, които континентът получава като официална помощ за развитие и преки чуждестранни инвестиции, взети заедно.

5.1.7 Бъдещото партньорство трябва да признае и сериозната роля на паричните преводи от мигранти и диаспори, които са се превърнали в основен източник на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) в страните от АКТЬ и надминават по обем официалната помощ за развитие. Въпреки това е важно държавите — членки на ЕС, да изпълнят ангажимента си да предоставят 0,7 % от БНД като част от зачитането на принципа на съгласуваност на политиките за развитие.

5.2 Стълб „Икономически и търговски отношения“

5.2.1 СИП имат за цел да насърчат регионалната интеграция и включваха създаването на регионални икономически общности (РИО) на държавите от АКТЬ. Преговорите започнаха през 2002 г., но бяха ограничени във времето заради предоставеното от СТО освобождаване от задължения — запазването на преференциалното третиране на развиващите се държави в Групата на АКТЬ спрямо други развиващи се държави, които не членуват в тази група — което трябваше да изтече в края на 2007 г.

5.2.2 Преговорите по СИП бяха затруднени по много причини: различен капацитет и опит на регионалните икономически общности от АКТЬ в преговорите, различно разбиране за развитие и регионална интеграция, различно разбиране за търговия, основана на реципрочност. Тъй като преговорите започнаха през 2002 г., понастоящем има както всеобхватни СИП, така и междинни СИП (МСИП), както и редица различни търговски режими, които се прилагат за държавите от АКТЬ, включително общата система за преференциите (ОСП/ОСП+) и инициативата „Всичко освен оръжие“ (ВОО).

5.2.3 Тъй като СИП има за цел да допринесе, наред с другото, за устойчивия икономически растеж, изкореняването на бедността, повишаването на жизнения стандарт и регионалната интеграция, ефективното прилагане и мониторинг на функционирането на СИП ще бъдат от решаващо значение за постигането на тези цели.

5.2.4 Ето защо ЕИСК настоятелно препоръчва да се създаде рамка (т.е. съвместни консултативни комитети), за да се гарантира, че организациите на гражданското общество, както в ЕС, така и в регионите от АКТЬ, имат роля в структурите за мониторинг на СИП, че техните препоръки в резултат от мониторинга се прилагат и че процесите са съвместими с устойчивото развитие и че това ще продължи да бъде така и след 2020 г. В случаите, при които преговорите за СИП, като например с Южноафриканската общност за развитие (ЮАОР), вече са приключили и следователно е малко вероятно да бъдат отворени отново, ЕИСК би подкрепил договарянето на протокол към СИП в този смисъл.

⁽⁴⁾ Вж. бележка под линия 3.

⁽⁵⁾ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/15/world-bank-centers-excellence-science-technology-education-africa>.

5.2.5 Делегациите на ЕС са ключови участници и трябва да работят с местните недържавни участници и регионалните институции на ЕС и на страните от АКТЬ, за да провеждат прозрачни, съгласувани и ефективни съвместни действия. Освен това следва да има съвместна координация между пътните карти на делегациите на ЕС за ОГО и съответната регионална стратегия за ОГО от АКТЬ, за да се насърчава цялостен подход за ангажиране на ОГО.

5.2.6 ЕИСК препоръчва също тези съвместни консултативни комитети (СКК) да включват широко участие на гражданското общество, като в еднаква степен участват академичните среди, бизнес и социалните партньори (наред с другите земеделските стопани, женските и младежките организации), и да бъдат подходящо обезпечени с достъпен бюджет, който да ги улеснява да действат ефективно и самостоятелно. ЕИСК изтъква и значението на финансирането за участието на ОГО в партньорството от страна и на двамата партньори, за да се осъществява в пълна степен „равнопоставеното партньорство“, към което се стремят ЕС и АКТЬ.

5.3 Европейски фонд за развитие (ЕФР)

5.3.1 ЕФР се разглежда като предвидим и надежден източник на финансиране за развитие, който играе важна роля за поддържането на интереса на АКТЬ в СПК. Спорна форма на финансиране от ЕФР е бюджетната подкрепа или директната помощ за националните бюджети — с предварително определена насоченост към определени приоритети (секторна бюджетна подкрепа) или без такава насоченост (обща бюджетна подкрепа). В периода 2002 — 2010 г. Комисията е заделила общо 6,2 милиарда евро за обща бюджетна подкрепа — над 90 % за Африка. Въпреки това, независимо от формата на бъдещото партньорство, отношенията със страните от Карибския и Тихоокеанския басейн не бива да се размиват, нито преминаването им към групата държави със средни доходи, като цяло, да представлява пречка за устойчивото развитие. Бъдещото партньорство трябва да насърчава приобщаването и да му даде приоритет.

5.3.2 За секторна и бюджетна подкрепа се използва средно една пета от средствата на ЕФР. Въпреки че бюджетната подкрепа обикновено се смята за ефективен начин за насочване на донорската помощ, тя отслабва отчетността и управлението, защото не е съпътствана от подходящ мониторинг и достатъчно обвързване с условия. Освен това тя не е много видима, тъй като става част от цялостния бюджет на държавата, така че повечето граждани и национални заинтересовани страни не са наясно с размера на вноските за ЕФР.

5.3.3 За да се подобри отчетността и прозрачността, ЕИСК настоятелно препоръчва всички форми на подкрепа за развитие, предоставяна от ЕС на трети страни, да се подчиняват на една и съща правна уредба и да подлежат на еднакъв демократичен контрол от страна на Европейския парламент, като запазят положителните аспекти на партньорството.

5.3.4 Обратната връзка от регионалните срещи на ЕИСК показва, че представителите на гражданското общество смятат, че тържните процедури на ЕС са твърде дълги, бюрократични и непрозрачни. Освен това според много недържавни участници процесите на прилагане са твърде тромави, като в някои държави нужната информация е слабо разпространена.

5.3.5 ЕИСК редовно се застъпва за изграждането на капацитета на ОГО, като се предоставя достъп до необходимите ресурси, за да бъдат ефективни партньори в насърчаването на ангажираността и мониторинга по отношение на стратегиите за развитие, управлението и правата на човека в съответните им държави и региони, както е посочено в член 6 от СПК. Тези принципи трябва да се спазват както в ЕС, така и в страните от АКТЬ.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

„Преглед на европейската политика за съседство“

[JOIN(2015) 50 final]

(2016/C 303/20)

Докладчик: Andrzej ADAMCZYK

Докладчик: Gintaras MORKIS

На 18 ноември 2015 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

„Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Преглед на европейската политика за съседство“

[JOIN(2015) 50 final].

Секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 април 2016 г.

На 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 162 гласа „за“, 15 гласа „против“ и 21 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства приемането от Върховния представител и Европейската комисия на съвместното съобщение относно „Преглед на европейската политика за съседство“ и отбелязва, че редица от предложенията, направени от ЕИСК в становището относно документа за съвместна консултация „*Към нова европейска политика за съседство*“⁽¹⁾, са включени в прегледа, с който се прави опит за предефиниране на европейската политика за съседство (ЕПС) с оглед повишаване на нейната ефективност.

1.2 Необходимостта от преразглеждане на ЕПС се дължи, от една страна, на неуспеха на прилагания универсален подход и, от друга, на последиците от текущото раздробяване и разпадане на относителното единство на южните и източните съседни.

1.3 В новата ЕПС следва да се отчете, че корените на драматичните събития в тези региони се дължат както на външния натиск, така и на вътрешната нестабилност, свързана с бедността, неравенството, липсата на възможности, корупцията, политическата и религиозната радикализация, както и съпроводения с насилие екстремизъм.

1.4 Преразглеждането на ЕПС има за цел да я направи достатъчно гъвкава, за продължи да обхваща онези държави, които не са в състояние или не желаят да изпълняват всички изисквания, свързани с икономическата интеграция или хармонизирането с достиженията на правото на Общността. В този смисъл новата ЕПС е разработена в дух на приобщаване.

1.5 С цел да бъдат ограничени щетите, произтичащи от драматичните събития в съседните страни, в съобщението се определя нов приоритет за **стабилизиране** и нов подход за **диференциация**.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно документа за съвместна консултация „*Към нова европейска политика за съседство*“, ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 91.

1.6 Поставянето на акцента върху стабилизирането обяснява защо въпросът за вътрешната и външната сигурност заема толкова важно място в съобщението. Независимо от това, въпреки че инструментите, с които разполага ЕС, са ограничени, настоящото отношение на ответно действие следва да отстъпи място на политика на проактивни динамични дипломатически усилия, насочени към превенция на конфликтите и мирно разрешаване на замразените конфликти.

1.7 ЕИСК би желал да подчертае значението на икономическото развитие като основна предпоставка за стабилна и безопасна среда в съседните на ЕС държави. ЕС следва да бъде много последователен по отношение на осигуряването на икономическа подкрепа за партньорите по ЕПС и подобряването на дългосрочните условия и мотивация за осъществяване на икономически реформи, повишаване на конкурентоспособността и модернизирани на нормативната уредба за бизнеса.

1.8 Също така е съвсем ясно, че икономическото развитие трябва да бъде придружено от неговите социални и екологични аспекти; само когато са съчетани, тези фактори могат ефективно да допринесат за реален напредък, стабилност и социален мир.

1.9 ЕИСК разбира, че новият работен метод на диференциация отразява чувството на политически реализъм, нарастващата дистанция между страните партньорки и различните им стремежи. При все това, дори ако не всички икономически критерии могат да бъдат изпълнени, ЕС не трябва да прави компромиси с основните европейски ценности, включително социалното измерение, зачитането на универсалните права на човека, демокрацията и принципите на правовата държава. За жалост в съобщението не се споменава принципът на зачитане на трудовите стандарти на Международната организация на труда (МОТ) като крайъгълен камък на стабилните икономически отношения.

1.10 Не се обръща достатъчно внимание на ролята на организираното гражданско общество и автономния социален и граждански диалог. Целите на ЕПС, включително стабилизирането, никога няма да бъдат изпълнени без значителното участие на независими организации на гражданското общество. Никога не трябва да забравяме, че европейската интеграция е преди всичко проект за мир, чийто успех е от жизненоважно значение за гражданското общество.

1.11 Комисията не коментира съществуващия в района, обхванат от ЕПС, дефицит в социалния и гражданския диалог, нито нарушаването на правото на сдружаване и свободно организиране.

1.12 Изглежда подходът, който се предлага в съобщението, е по-скоро защитен — за ограничаване на амбициите на ЕПС поради намаляващия ѝ потенциал. Вярно е, че ЕС е изправен пред дестабилизиращи, понякога драматични събития в държавите, както от Южното, така и от Източното съседство. Въпреки това липсата на визия няма да спомогне за преодоляването на застоя. ЕИСК предлага да бъде определена нова, смела, динамична програма на ЕПС, включваща перспектива за присъединяване към ЕС за някои държави партньорки, особено на изток, които имат такива стремежи и са в състояние и желаят да изпълняват изискванията.

1.13 ЕИСК приветства заявеното желание в основата на новата ЕПС да залегнат по-добрата комуникация и популяризирането на политиките на ЕС, за да се обяснят по-добре логиката на политиките на ЕС и положителното въздействие на конкретни негови действия. Също така важно е обаче да се ограничи опасността, произтичаща от предоставянето на погрешна информация, дезинформация и пропаганда, които са в противоречие с действителността, ценностите на ЕС и целите на ЕПС.

1.14 Трябва да се подчертае, че ЕПС, както на юг и на изток, се подкошава от външни фактори. Даиш се опитва да дестабилизира, наред с другото, Южното съседство чрез терор и война. Дипломатическите усилия и военните действия на Русия са насочени пряко към ЕПС, особено към Източното партньорство. Освен това нейната военна намеса на юг укрепва авторитарния режим в Сирия.

2. Необходимост от нова, преразгледана ЕПС

2.1 ЕИСК приветства прегледа на Комисията на Европейската политика за съседство, целящ преосмисляне на нейните цели и намиране на общ подход след драматичните събития в съседните на ЕС държави.

2.2 Отношенията на ЕС със съседите му се основават на член 8 от Договора за ЕС, който гласи, че Съюзът развива привилегирани отношения със съседните страни с оглед установяване на пространство на просперитет и добросъседство, основано на ценностите на Съюза и характеризиращо се с близки и мирни отношения, изградени на основата на сътрудничеството,

2.3 Първоначално целите на ЕПС бяха доста амбициозни и общата цел беше да се постигне възможно най-тясно политическо асоцииране и възможно най-голяма степен на икономическа интеграция с южните и източните съседи на ЕС.

2.4 Една от последиците на икономическата интеграция е по-големият потенциален достъп до единния пазар на ЕС, който трябва да бъде съпътстван от трудни политически, икономически и институционални реформи, както и от ангажимент към демокрацията, принципите на правната държава и спазването на човешките права.

2.5 Но от 2003 — 2004 г., когато беше разработена ЕПС, досега в съседните държави настъпиха драматични промени и първоначалният универсален принцип се оказа напълно неефективен.

2.6 От 2014 г. насам Източното съседство е силно засегнато от агресивната политика на сегашната президентска администрация и правителството на Русия, по-специално войната в Украйна и маневрите (отчасти успешни) за привличане на източните съседи на ЕС към Евразийския икономически съюз, доминиран от Русия.

2.7 Като се признава, че всяка държава има право на своя собствена политическа гледна точка, следва да се отбележи, че настоящата администрация на Русия желае да развива своя собствена политика за съседство, която е несъвместима с ЕПС, и иска да бъде считана за глобален играч и субект от значение, подобно на това на ЕС.

2.8 Въпреки че конструктивното сътрудничество на ЕС с Русия би могло да бъде от полза и за двете страни, изглежда малко вероятно в обозримо бъдеще да се избегне конфликтът между интересите в Източното съседство, освен ако Русия не промени своята агресивна и подривна нагласа. Неотдавнашните събития в Сирия показват, че това може да важи и за Южното съседство.

2.9 В района на Южното съседство поради войната в Сирия, конфликтите в Либия, появата на Даиш, спорните политически събития в някои държави от региона и други въоръжени конфликти в Близкия изток отслабнаха големите надежди за мир и демократична трансформация, свързани с Арабската пролет, поне що се отнася до близкото бъдеще.

2.10 Всички тези отрицателни събития и нарастващите различия в редица области между различните държави от Южното и Източното съседство налагат промяна в приоритетите, нов подход и нови методи на работа и по-проактивна и ефективна дипломация на ЕС. Съобщението на Комисията е изготвено в отговор на тези предизвикателства.

3. Стабилизирането — нов приоритет

3.1 Комисията възприе позицията на ЕИСК, че е необходимо стабилността, повишената сигурност, гъвкавостта и диференциацията, както и по-големият взаимен ангажимент, да се превърнат в приоритети на преразгледаната ЕПС. В прегледа стабилизирането се посочва като най-неотложното предизвикателство в много части на съседните държави и затова се препоръчва то да се превърне в основния политически приоритет на новата ЕПС.

3.2 ЕИСК счита, че тази препоръка е основателна, тъй като последните събития показват, че ЕС е успял само частично да насърчи стабилността, просперитета и сигурността в съседните държави.

3.3 Ясно е също така, че заплахите за стабилността на съседните държави може да представляват не само основна пречка пред прехода към демокрация и процеса на реформи, за които призовава ЕС, но и да имат отрицателно въздействие върху държавите, които успешно се трансформират чрез движещата сила на ЕПС, както и върху самия ЕС.

3.4 Предотвратяването и управлението на конфликти трябва да бъде значително засилено, особено поради факта, че редица замразени конфликти продължават да бъдат сериозна заплаха за стабилността както в Южното, така и в Източното съседство. За да играе положителна роля при намирането на мирни решения, Европа следва да остане безпристрастна, от една страна, а от друга — да подпомага жертвите и тези, които са най-уязвими и застрашени.

3.5 Очевидно е също, че нестабилността не се дължи единствено на външен натиск, и в съвместното съобщение основателно се установява връзка между нестабилността и бедността, неравенството, липсата на възможности и корупцията, всички от които могат да увеличат податливостта към радикализация. В документа обаче липсва баланс между икономическото и социалното измерение и се подценява важната роля на благосъстоянието и социалната закрила за стабилността.

4. Диференциация

4.1 Новата ЕПС е разработена така, че да отразява различните стремежи, амбиции и интереси на държавите партньорки, както и ситуацията, произтичаща от различните събития в някои държави, съседни на ЕС.

4.2 В съвместното съобщение се декларира, че „ЕС ще продължи да работи с правителствата партньори, гражданското общество и гражданите по въпроси, свързани с правата на човека и демокрацията“. Това изявление не звучи категорично, а отразява новия политически реализъм и готовността да се отслаби решителността, с която се утвърждават европейските ценности, заложен в Хартата на основните права на ЕС.

4.3 В съобщението не се споменават конвенциите и препоръките на МОТ. А зачитането на основните трудови стандарти на МОТ е границата, която не трябва да се пресича. Този принцип не трябва да бъде отслабван от диференциацията.

4.4 В съобщението се посочва, че „ще се оформят различни модели отношения, което ще позволява по-голямо усещане за ангажираност от двете страни. ЕС има готовност да обсъжда възможността да бъдат съвместно заложен нови приоритети на партньорството, които ще дадат по-ясна насоченост на отделните отношения към съвместно определените споделени интереси.“ Това означава не само промяна в езика, но и изоставяне на твърде „нормативния подход“, съсредоточен върху транспонирането на европейските ценности в държавите партньорки.

4.5 Промяната на стратегията може би отчасти се дължи на желанието да се разсее илюзията, че всички народи искат да приемат демократичните стандарти на ЕС и единствено потисническите режими не им позволяват да направят това. Въпреки това според ЕИСК не може да се мисли за компромис по отношение на универсалните права на човека или демократичните ценности.

4.6 Вярно е също така, че някои държави партньорки изразиха мнението, че ЕПС е твърде предписателна и не отразява в достатъчна степен особеностите и стремежите на държавите партньорки.

4.7 Основаният на стимули подход — „повече за повече“ — се оказа само частично ефективен. Той не даде резултати в държави, в които местните елити се съпротивляваха срещу трансформацията, тласкана от ЕС. Освен това принципът „повече за повече“ понякога създаваше впечатлението, че се плаща, за да се зачитат ценностите на ЕС. При все това, единственият начин да се гарантира зачитане на ценностите на ЕС е хората и общностите да започнат да вярват в тяхната универсална значимост и да ги приемат като свои. Купуването на ценности в замяна на проекти не е ефективен подход. В това отношение ЕИСК оценява декларацията, че „ЕС ще търси по-ефективни начини за излагане пред партньорите на доводите си за основни реформи, включително чрез отношения с граждански, икономически и социални участници“.

4.8 Независимо от това, дори като се взема предвид новият диференциран подход, не трябва да позволяваме принципът „повече за повече“ да се превърне в „повече за по-малко“ в името на новата първостепенна цел за стабилизиране на съседните държави. При изпълнението на „индивидуализираната“ политика в рамките на ЕПС трябва да бъде допълнително развит принципът на обвързване с условия.

4.9 Предстои да се разбере дали новият подход на диференциация не означава на практика постепенно разграждане на ЕПС и гладък преход към чисто двустранен подход.

4.10 Следва да се подчертае също така, че новата „съвместна ангажираност“, под която се разбира по-малко покровителство и повече истинско партньорство, в съчетание с диференциацията, не трябва да води до избирателен подход в политиката, при който държавите партньорки могат да избират само тези части от партньорството, които са удобни за правителствата им.

4.11 Диференциацията ще окаже влияние и върху начина на докладване относно постигнатия напредък от държавите партньорки. Ще бъде развит нов стил на оценка с акцент върху специфични цели, договорени с партньорите. Може само да се съжалява, че настоящата прозрачна процедура за едновременно изготвяне на доклади за напредъка в сходен формат за всички страни ще бъде заменена от поредица от доклади от различен характер за отделните страни, във формати, които предстои да бъдат определени.

5. Роля на организираното гражданско общество

5.1 В съобщението не се обръща достатъчно внимание на ролята на организираното гражданско общество, нито на социалния или гражданския диалог. Само бегло се посочва нуждата да се задълбочат отношенията с гражданското общество и социалните партньори и да се разширят действията, за да се обхванат „съответните членове на гражданското общество в най-широк смисъл, а така също и социалните партньори“.

5.2 Налице е ясен дефицит на граждански и социален диалог в почти всички държави, както в Южното, така и в Източното съседство, въпреки че има и държави като Тунис или Грузия, в които е постигнат значителен напредък в това отношение.

5.3 В съобщението не се споменава за нарушаване на правото на сдружаване и на свободно организиране на работодателите, работниците или неправителствените организации (НПО) в областта на ЕПС и липсва визия за това как да им се осигури благоприятна среда за участие във формулирането на политиката, програмирането, изпълнението, наблюдението и оценката на политиките на публичните органи.

5.4 В съобщението се поставя акцент върху реформата на публичната администрация и постигането на ангажиментите на партньорите от ЕПС за равенство между половете, но не се посочва ролята на гражданското общество в това отношение.

5.5 ЕИСК се ангажира да работи със своите партньорски организации в държавите от ЕПС с ясна цел за осъществяване на съвместен мониторинг на прилагането на ЕПС и наблюдение на въздействието на новия подход на диференциация.

6. Миграция и мобилност

6.1 Въпреки че стратегията на ЕС и конкретните действия, свързани с миграцията и мобилността, не са специфични за ЕПС, сътрудничеството с държавите партньорки в това отношение е от решаващо значение.

6.2 Намирането на решение на продължаващата криза с бежанците трябва да бъде част от по-широка стратегия на ЕС, но ефективното и ефикасно изпълнение на програмата на ЕПС за миграцията и мобилността може да бъде от голямо значение за нея.

6.3 В съобщението много основателно се посочва, че „отстраняването на първопричините за незаконната миграция и насилственото разселване е от основно значение за стабилизирането на съседните държави“. Това обаче не е достатъчно съгласувано с подхода на диференциация, който предполага недотам амбициозно отношение към осъждането на системните нарушения на политическите, социалните и икономическите права от страна на някои правителства на държави партньорки, дори ако това продължава да бъде основната първопричина за нестабилността.

6.4 ЕИСК изтъква също така, че инициативите за облекчаване на визовия режим следва да се оценяват като един от най-важните инструменти с оглед на по-тясното взаимодействие с държавите от ЕПС. ЕИСК твърдо подкрепя схемите за визови облекчения и предупреждава, че премахването на Шенгенското пространство може да ги постави под въпрос.

6.5 ЕИСК подкрепя и включената в съобщението декларация, че „ЕС ще продължи да поддържа реалистично и справедливо послание относно миграцията и енергично да се бори с всички форми и прояви на расизъм и дискриминация, като насърчава межкултурния диалог, културното многообразие и взаимното разбирателство“.

7. Икономическо развитие за стабилизиране

7.1 ЕИСК приветства усилията за повишаване на конкурентоспособността, за подкрепа на икономиките на държавите партньорки в рамките на ЕПС и за подобряване на перспективите за местното население като основна предпоставка за стабилна и безопасна среда в съседните на ЕС държави. Всички съседни държави имат икономически проблеми. Тяхното естество обаче е много различно както по отношение на причините, така и на мащаба и въздействието им върху стабилността. Ето защо за бъдещото развитие на отношенията със съседните държави се налага прилагане на аспекта на диференциация, налагащ се, наред с другото, от техните икономически и социални различия. Реформите в публичната администрация, съдебните системи и сектора за сигурност, както и борбата с корупцията и организираната престъпност, са приоритетни области за по-нататъшно сътрудничество. е Напредъкът във всички тези области е от жизненоважно значение за стабилността, но за да се постигне успех е необходима и стабилна и сигурна среда.

7.2 ЕИСК оценява включването на необходимостта от пълно и ефективно прилагане на вече подписаните споразумения за асоцииране/задълбочени и всеобхватни зони за свободна търговия (СА/ЗВЗСТ), заедно с реформите в държавите, обхванати от ЕПС. При все това, за да извлекат полза от ЗВЗСТ, държавите партньорки трябва да преминат труден процес на основна модернизация на производството и услугите. Съобщението е ясно в това отношение и в него се декларира подкрепата на ЕС за изграждане на капацитет с цел посрещане на предизвикателствата на ЗВЗСТ.

7.3 Не трябва да се изоставя целта за постигане на свободна търговия между ЕС и държавите, обхванати от ЕПС, стремящи се към по-тясно сътрудничество. Възможността за достъп до пазара на ЕС мотивира съседните страни да извършват икономически реформи и да модернизират производството и предприятията. При все това дори държавите, сключили споразумения за ЗВЗСТ, изпитват затруднения при модернизирването на своите икономики поради нестабилната политическа или икономическа ситуация, която не насърчава инвестициите. Достъпът до пазара на ЕС и до други международни пазари е пряко свързан с въпросите за заетостта и перспективите на младите хора за интегриране на пазара на труда. Затвърждаването на позициите на олигарсите и корупцията пречи на икономическите реформи. ЕС следва да оказва по-голям натиск и да използва всички възможни средства за да подобри положението, така че да се създаде възможност за привличане на инвестиционен капитал в държавите, които имат стабилна икономическа среда.

7.4 Ясно е също така, че изпълнението на ЗВЗСТ ще породи значителни социални предизвикателства. Ето защо включването на всички заинтересовани страни в процеса, особено на социалните партньори, е от решаващо значение. Вътрешните групи за консултации и платформите на гражданското общество могат да изпълняват положителна роля в това отношение и би трябвало да бъдат включени във всички аспекти на изпълнението на ЗВЗСТ.

7.5 ЕИСК със задоволство отбелязва, че в съобщението действително се обръща необходимото внимание на въпроса за образованието и професионалното обучение (особено за младите хора). Вероятно ще има по-голяма подкрепа за системите на основното и средното образование в държавите, в които това е най-необходимо, и ще се увеличи възможността по отношение на мащаба и финансирането съседните държави да участват в програмата „Еразъм+“. Ще бъдат използвани и други мерки за развиване на уменията на младите хора, което ще улесни значително достъпа до пазара на труда.

7.6 Развитието на транспортните връзки със съседните държави може допълнително да допринесе за укрепването на икономиките им. Следва да бъде приветствано предвиденото разширяване от страна на ЕС на основните трансевропейски мрежи в източните държави партньорки и насърчаването на инвестициите съвместно с международните финансови институции и други партньори, както и разработването на референтни планове за евро-средиземноморски транспортни мрежи. Тези планове са много важни за организациите на гражданското общество, които следва да бъдат привлечени за активно участие в тяхното изпълнение.

7.7 ЕС е зависим от съседни страни по отношение на енергийните доставки. Ето защо съвместните енергийни проекти са важни и необходими и за двете страни. Особено актуални са въпросите за енергоспестяването и енергийната ефективност, както и намаляването на емисиите и проектите в областта на възобновяемите енергийни източници. В съвместното съобщение основателно се подчертава необходимостта от укрепване на енергийния диалог на ЕС със съседните на ЕС държави в областта на енергийната сигурност, реформите на енергийния пазар и насърчаването на устойчива в енергийно отношение икономика с цел изграждане на устойчив енергиен съюз, в центъра на който е поставена амбициозна политика по отношение на климата.

7.8 ЕИСК приветства изявлението, че „селското стопанство е основен източник на работни места в много държави партньори и ЕС следва да продължи да подкрепя устойчивите и приобщаващи политики и инвестициите в модернизирването на сектора, а така също и диверсификацията към други генериращи приходи дейности в селските райони, когато това е необходимо“. Следва да се подчертае обаче, че хармонизирането в областта на селското стопанство и производството на храни в резултат на прилагането на ЗВЗСТ не трябва да води до по-ниско качество на селскостопанските продукти или до намаляване на трудовите стандарти.

8. Измерението, свързано със сигурността

8.1 ЕИСК приветства силния акцент, който съвместното съобщение поставя върху измерението, свързано със сигурността. Укрепването на устойчивостта на партньорите спрямо външни и вътрешни заплахи, както и насърчаването на модернизацията с цел осигуряване на дългосрочна икономическа и социална стабилност, е от ключово значение.

8.2 ЕИСК подкрепя приоритетите, изброени по отношение на сигурността в рамките на ЕПС, при които се отглежда основно значение на борбата с тероризма, предотвратяването на радикализацията и организираната престъпност, неутрализирането на корупцията и борбата с престъпленията в кибернетичното пространство. Тези приоритети могат да бъдат изтъкнати като основна задача за повишаването на сигурността както в рамките на ЕПС, така и в самия ЕС.

8.3 Следва да се подчертае обаче, че заплахата за стабилността на страните, обхванати от ЕПС, представляват не само терористичните или престъпните организации, но и някои правителства, които нарушават международното право и провокират конфликти и кризи в региона, обхванат от ЕПС.

8.4 ЕИСК приветства инициативата да се даде нов тласък на сътрудничеството по въпроси, свързани с общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО), като посочва по-специално възможността за използване на мисиите и операциите по линия на ОПСО, както и бойните групи на ЕС, когато е необходимо, при практическата реализация на споделената отговорност и интересите в областта на сигурността. Инструментите на ОПСО и дипломатическите усилия обаче следва да се използват не само като отговор на кризи, но и като политически инструмент за тяхното предотвратяване. ЕС следва да подчертае необходимостта от по-голямо участие в предотвратяването на конфликти и дипломатическото посредничество между държави или неправителствени участници, които е възможно да са на противоположни позиции.

9. Регионалното измерение

9.1 ЕИСК приветства заявената в съвместното съобщение позиция за запазване на съществуващите основни формати за регионално сътрудничество — укрепване на програмата за Източно партньорство и регионалното сътрудничество в Южното съседство. Следва обаче да се подчертае, че през последните няколко години в съществуващите регионални рамки възникнаха значителни несъответствия и различия. Може да бъде окуражително да се предложи по-ясно разграничение при партньорите от ЕПС между тези, които вече са постигнали висока степен на интеграция с ЕС (чрез споразумения за асоцииране и задълбочени и всеобхватни зони за свободна търговия СА/ЗВЗСТ) или възнамеряват да направят това, и останалите държави.

9.2 Все още е неясно как новата ЕПС ще насърчи по-тясното сътрудничество с онези държави партньорки, които успешно изпълняват СА/ЗВЗСТ и имат европейски стремежи. ЕИСК потвърждава становището си, че на някои държави от Източното партньорство следва да се предложи ясна европейска перспектива за присъединяване. Това ще мобилизира и мотивира не само техните правителства в усилията им да трансформират държавите си и да хармонизират законодателството си с достиженията на правото на ЕС, но също така ще насърчи организираното гражданско общество да допринесе за тези усилия. Това също ще доближи европейските ценности и идентичност до гражданите на държавите партньорки.

9.3 ЕИСК подкрепя идеята за тематични рамки, с помощта на които да се насърчава общото преминаване към индивидуализирани инициативи и проекти за заинтересованите участници от Южното и Източното съседство. Предложената идея изглежда обаче твърде обща и без посочена ясна цел. Форуми за дискусии по въпроси като миграцията, енергетиката и сигурността са първата стъпка към по-тясното сътрудничество за справяне с горепосочените предизвикателства. ЕС трябва да опише по-ясно конкретните резултати, които иска да постигне чрез използването на тези тематични рамки.

9.4 Следва да се вземе под внимание, че някои съседи на съседите (по-специално Русия), бяха поканени да участват в ЕПС, но не се възползваха от тази възможност. Ето защо тематичните платформи следва да се използват изключително за конкретни цели и да не се предоставят възможности на трети страни да насърчават своите цели за сметка на принципите на ЕПС. Форматът на сътрудничество със „съседите на съседите“, както е описан в съобщението, не е определен много добре; поради това всички случаи на такова сътрудничество трябва да се следят отблизо, за да се гарантира, че трета страна не злоупотребява с него, за да засегне интереса на страните партньорки, ЕС и самата ЕПС. Участието и сътрудничеството с други участници извън рамките на съседството (или съседи на съседите) следва да се основават на добрата воля и суверенното решение на партньорите от ЕПС да включат нови участници в сътрудничеството си с ЕС.

10. Гъвкави финансови инструменти

10.1 ЕИСК приветства инициативата на ЕС да „мобилизира значително допълнително финансиране, като продължи да задълбочава сътрудничеството си с основните международни финансови институции, а също и посредством Механизма за инвестиции по линия на добросъседството (NIF)“, и средносрочния преглед на външните финансови инструменти на ЕС през 2017 г. Следва да бъде ясно подчертано, че повишените нужди и предизвикателствата в съседните на ЕС държави изискват не само по-ефективно преразпределяне на предоставените 15 млрд. евро от Европейския инструмент за съседство (ЕИС) за периода 2014 — 2020 г., но и значителни допълнителни ресурси.

10.2 ЕИСК подкрепя предложенията за използване на „резерв за гъвкавост“ в рамките на ЕИС за спешно разпределяне на ресурсите за непредвидени нужди и адаптиране на финансовите разпоредби, така че неизползваните средства да могат да бъдат прехвърляни към следващата година.

10.3 Счита се обаче, че акцентът в ЕПС следва да се постави основно върху подобряването на съществуващите финансови инструменти, а не върху нови финансови структури или „доверителни фондове“. По-тясното сътрудничество между държавите членки и държавите партньорки следва да доведе до по-голяма прозрачност на разходите и отчетността. Това ще включва способността да се реагира по-бързо на променящата се политическа ситуация и ситуацията в областта на сигурността по места, като при необходимост се пренасочват средства. ЕС следва да възприеме и ясен подход и за случаите, когато партньорите не изберат по-тясната интеграция, като създаде стимули за зачитане на основните ценности и допълнителни ключови реформи.

10.4 ЕС и държавите членки следва да проучат възможностите за разширяване на съвместното програмиране в рамките на ЕПС. За държавите членки и други заинтересовани страни трябва да бъде осигурена по-голяма прозрачност по отношение на програмирането и отчитането на резултатите. Важна роля в това отношение биха могли да играят организациите на гражданското общество.

11. Популяризиране, комуникация и достигане до по-широка аудитория

11.1 ЕИСК приветства решимостта да се увеличи видимостта на политиките на ЕС и да се насърчи по-ефективната комуникация относно новата ЕПС. В съобщението с основание се посочва, че „подобряването на публичната дипломация ще допринесе за по-доброто разясняване на логиката, на която се основават политиките на ЕС, и за положителното въздействие на конкретни действия на ЕС“. Също толкова важно е да не се пренебрегва вредата, произтичаща от разпространяване на невярна информация, дезинформация и пропаганда, противоречащи на ценностите на ЕС и принципите на ЕПС.

11.2 ЕС следва да намери правилните инструменти и източници, за да се справи със свързаните с комуникацията предизвикателства в държавите партньорки от ЕПС и в рамките на ЕС. Оперативната група на ЕС за стратегическа комуникация с Източното съседство, East StratCom, създадена от Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), е едва първата стъпка към повишаването на информираността сред гражданите на ЕС и държавите партньори на ЕПС относно враждебни и разрушителни дискурси в публичните комуникации. ЕСВД не трябва да отстъпва от ангажимента си да укрепва допълнително стратегическата комуникация на ЕС.

11.3 Свързаните с миграцията предизвикателства както в региона, обхванат от ЕПС, така и в рамките на ЕС, трябва да получат най-висок приоритет от гледна точка на стратегическата комуникация и публичната дипломация. ЕС и неговите държави членки следва да признаят, че проблемите в комуникацията относно политиката за миграцията и бежанците може да навредят в значителна степен на съгласуваността между държавите членки и на доверието на партньорите от ЕПС, а дори на стабилността на ЕС.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 258/2014 за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности в областта на финансовото отчитане и одита за периода 2014-2020 г.“

[COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)]

(2016/C 303/21)

На 28 и 29 април 2016 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 регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 258/2014 за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности в областта на финансовото отчитане и одита за периода 2014-2020 г.“

[COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)].

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в своето становище CES 1031/2013 — 2012/0364 (COD), прието на 20 март 2013 г. ⁽¹⁾, на 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май 2016 г.), със 154 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“ той взе решение да се позове на изложената в посочения по-горе документ позиция.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹⁾ ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 64.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на предвидената в Регламент (ЕС) № 1306/2013 ставка на корекция на директните плащания за календарната 2016 г.“

[COM(2016) 159 final — 2016/0086 COD]

(2016/C 303/22)

На 11 април 2016 г. Съветът реши, в съответствие с член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на предвидената в Регламент (ЕС) № 1306/2013 ставка на корекция на директните плащания за календарната 2016 г.“

[COM(2016)159 final — 2016/0086 (COD)].

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в своите становища CES2942-2013_00_00_TRA_AC, прието на 22 май 2013 г. (*), EESC-2014-02897-00-00-AC, прието на 5 юни 2014 г. (**), и EESC-2015-02052-00-00-AC, прието на 22 април 2015 г. (***), на 517-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 май 2016 г. (заседание от 25 май), със 161 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“ той взе решение да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в горепосочените документи позиция.

Брюксел, 25 май 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

-
- (*) Становище на ЕИСК NAT/602 относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на ставка за корекция на директните плащания, предвидена в Регламент (ЕО) № 73/2009, за календарната 2013 г.“, ОВ С 271 от 19 септември 2013 г., стр. 143.
- (**) Становище на ЕИСК NAT/646 относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на ставка за корекция на директните плащания, предвидена в Регламент (ЕО) № 73/2009, за календарната 2014 г.“, ОВ С 424 от 26 ноември 2014 г., стр. 73.
- (***) Становище на ЕИСК NAT/668 относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на ставка за корекция на директните плащания, предвидена в Регламент (ЕО) № 1306/2013, за календарната 2015 г.“, ОВ С 291 от 4 септември 2015 г., стр. 60.

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG