

Официален вестник

на Европейския съюз

C 24



Издание
на български език

Информация и известия

Година 55
28 януари 2012 г.

Известие №	Съдържание	Страница
I	Резолюции, препоръки и становища	
	СТАНОВИЩА	
	Европейски икономически и социален комитет	
	475-а пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г.	
2012/C 24/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Социално предприемачество и социално предприятие“ (проучвателно становище)	1
2012/C 24/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействието на кризата върху капацитета на европейските предприятия да правят инвестиции в полза на климата“ (проучвателно становище)	7
2012/C 24/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обработка и използване за стопански и екологични цели на депонираните промишлени и минни отпадъци в Европейския съюз“ (становище по собствена инициатива)	11
2012/C 24/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Възможности и предизвикателства пред развитието на по-конкурентоспособен европейски сектор на дървообработването и производството на мебели“ (становище по собствена инициатива)	18
2012/C 24/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Перспективи за устойчива заетост в сектора на железопътния транспорт, подвижния състав и производителите на инфраструктура: как индустриалните промени ще повлияят на заетостта и уменията в Европа“ (становище по собствена инициатива)	24
2012/C 24/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Засилване на сближаването и координацията на ЕС в социалната област благодарение на новата хоризонтална социална клауза по член 9 от ДФЕС“ (становище по собствена инициатива)	29

BG

Цена:
8 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2012/С 24/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Проблемът бездомност“ (становище по собствена инициатива)	35
2012/С 24/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изчисленията в облак (cloud computing) в Европа“ (становище по собствена инициатива)	40
2012/С 24/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Развитие на регионалните зони за управление на рибните запаси и контрол върху риболова“ (становище по собствена инициатива) ...	48
2012/С 24/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на гражданското общество в споразумението за свободна търговия между ЕС и Индия“ (становище по собствена инициатива)	51
2012/С 24/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Новата външна политика и политика на сигурност на ЕС и ролята на гражданското общество“ (становище по собствена инициатива)	56

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

475-а пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г.

2012/С 24/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)“ COM(2011) 121 окончателен — 2011/0058 (CNS)	63
2012/С 24/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2003/96/ЕО относно реструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията“ COM(2011) 169 окончателен — 2011/0092 (CNS), и „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно по-рационално енергийно данъчно облагане в ЕС: предложение за преразглеждане на директивата за енергийното данъчно облагане“ COM(2011) 168 окончателен	70
2012/С 24/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета по отношение на възстановимата помощ и финансовия инженеринг COM(2011) 483 окончателен — 2011/0210 (COD)	78
2012/С 24/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст)“ COM(2011) 319 окончателен — 2009/0165 (COD)	79

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

475-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 26 И 27 ОКТОМВРИ 2011 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Социално предприемачество и социално предприятие“ (проучвателно становище)

(2012/С 24/01)

Докладчик: г-жа Ariane RODERT

С писмо от 6 юни 2011 г. г-н Maroš ŠEFČOVIČ, заместник-председател на Европейската комисия, поиска от Европейския икономически и социален комитет, в съответствие с член 262 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да изготви проучвателно становище относно

„Социално предприемачество и социално предприятие“.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 106 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 При анализирането на инициативите, насочени към социалното предприемачество, ЕИСК смята за необходимо то да бъде разгледано в контекста на по-широкото понятие за социално предприятие, тъй като са необходими мерки на всеки етап от неговия жизнен цикъл.

1.2 Социалното предприятие е ключов елемент от европейския социален модел. То е тясно свързано със стратегията „Европа 2020“ и носи значителен принос на обществото. Подкрепата и насърчаването на социалните предприятия могат да допринесат за максималното използване на техния потенциал за растеж и капацитет за създаване на социална стойност. ЕИСК подкрепя създаването от страна на Комисията на политическа рамка и план за действие за насърчаване на социалните предприятия в Европа и подчертава значението на пълното му прилагане както на равнище ЕС, така и на равнище държави-членки.

1.3 Тъй като определенията в отделните страни се различават, социалното предприятие следва да се опише въз основа на общи

характеристики като социални цели, реинвестиране на печалбите, многообразие от правни форми и начини на участие на заинтересованите страни.

1.4 Държавите-членки и институциите на ЕС трябва да се погрижат социалните предприятия да бъдат включвани и вземани под внимание в инициативи и програми, свързани с публичната политика по отношение на предприятията, на равна основа с другите форми на предприятия. Трансграничните инициативи, свързани със социални предприятия, могат да бъдат насърчавани най-добре, като средства от фондовете на ЕС се заделят за организиране на средища на европейско равнище за обмен на идеи и модели.

1.5 Приоритети за социалните предприятия са осигуряването на по-добър достъп до капитал и специално пригодени финансови инструменти. Комисията следва да събира и да направи достояние информацията за съществуващите добри практики и инициативи за иновации в държавите-членки, като хибриден капитал и форми на взаимодействие между публичния и частния капитал, и да гарантира, че сегашната регулаторна рамка не възпрепятства разработването на нови инструменти.

1.6 От първостепенно значение е в следващия програмен период за структурните фондове да бъдат изрично включени програми за създаване и развиване на социални предприятия. Комисията следва да дава насоки за комбинирането и привличането на финансови инструменти от различни източници.

1.7 Комисията следва да сложи началото на общоевропейска инициатива за сравнение на подходите за публично финансиране, които са особено подходящи за социалните предприятия. Комисията следва да насърчи и направи оценка на разпространението на търговете със социална насоченост и да се занимае с проблема, свързан с налагането на допълнителни задължения в обществените поръчки. При преразглеждането на правилата за държавните помощи Комисията следва да обмисли пълното освобождаване на социалните услуги от общ интерес или да предостави освобождаване от задължението за нотификация за всички обществени услуги от малък мащаб и някои социални услуги с цел да насърчи създаването на повече социални предприятия.

1.8 Поради разнообразните им правни форми и специфични социални задачи, обаче, в някои държави-членки съществуват данъчни преференции. Те следва да се преразгледат и споделят, за да се насърчи развитието на подходящи правила.

1.9 Комисията и държавите-членки следва да насърчават създаването на специфични програми за подкрепа за развитие на социалните предприятия и следващото поколение социални предприемачи.

1.10 Заедно със социалните предприятия Комисията следва да поеме инициативата за проучване на възможността за създаване на общоевропейска система за измерване на социалните резултати и да насърчи използването на съществуващите системи. Освен това следва да се проучат по-задълбочено инициативи за създаване на по-прозрачна система за отчитане с цел повишаване на доверието у инвеститорите. ЕИСК призовава Комисията да започне проучване на съществуващите социални сертификати с цел създаване на общоевропейска система или кодекс на поведение.

1.11 Социалните предприятия трябва да бъдат включени в програмите за научноизследователска, иновационна и развойна дейност. Освен това следва да се поемат инициативи за събиране и разпространяване на статистически данни за социалните предприятия на европейско равнище. Това би могло да бъде задача на обсерватория на социалните предприятия на равнище ЕС.

1.12 Като всички други работодатели социалните предприятия трябва да отговарят на изискванията за достойни условия на труд и да зачитат всички действащи колективни трудови договори, като гарантират правилното им прилагане.

1.13 Трябва да се обърне особено внимание на новите държави-членки, за да се гарантира създаването на социални предприятия посредством разкриването на обществени услуги, възприемането на политики за социално включване и насърчаване на форми на социално предприемачество като социалната икономика.

2. Въведение

2.1 В съобщението на Комисията „За Акт за единния пазар“ от 27 октомври 2010 г. ⁽¹⁾ бяха предложени мерки за реализиране на концепцията за „високо конкурентна социална пазарна икономика“. Една от предложените мерки беше „Инициатива за социално предприемачество“. Предложението беше запазено като основна мярка в окончателния текст на съобщението „Акт за единния пазар“ от април 2011 г. ⁽²⁾ и беше изтъкнато като приоритетна област в становището на ЕИСК INT/548 ⁽³⁾, изготвено в отговор на поисканата консултация във връзка с Акта за единния пазар.

2.2 Европа е изправена пред предизвикателства, които изискват решения, съчетаващи икономическо и социално благополучие. Чрез насърчаване на социалното предприемачество и социалните предприятия, особено в настоящия труден икономически климат, ще бъдат оползотворени потенциалът им за растеж и добавената им стойност за обществото. За да се реализира този потенциал, следва да се разработи и внедри всеобхватна политическа рамка, която да обхваща широк кръг заинтересовани страни от всички сектори на обществото (гражданското общество, частния и публичния сектор) на всички равнища (местно, регионално, национално и европейско).

2.3 Социалното предприемачество и социалните предприятия обхващат разнообразни понятия, които включват различни участници и условия на равнище държави-членки. Настоящото проучвателно становище е озаглавено „Социално предприемачество и социално предприятие“, понеже ЕИСК е на мнение, че в становището следва да се използва по-широкият термин „социално предприятие“ (което включва социалното предприемачество), тъй като са необходими мерки на всички етапи от жизнения цикъл на социалните предприятия.

2.4 Целта на настоящото проучвателно становище е да се набележат приоритетни области с оглед създаването на благоприятна среда за социалните предприятия в Европа. ЕИСК засегна този въпрос в няколко становища ⁽⁴⁾ през годините и приветства факта, че Комисията е решила отново да отдели внимание на социалните предприятия. Освен това е важно да се признае съществената работа, извършена от различните заинтересовани страни в тази област през годините, част от която се взема под внимание в настоящото становище ⁽⁵⁾.

3. Бележки на ЕИСК

3.1 Определение за социално предприятие

3.1.1 Вследствие на различните езикови и културни традиции се е стигнало до различни значения на понятието социално предприятие.

⁽¹⁾ COM(2010) 608 окончателен.

⁽²⁾ COM(2011) 206 окончателен.

⁽³⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 47.

⁽⁴⁾ ОВ С 95, 30.3.1998 г., стр. 99; ОВ С 117, 26.4.2000 г., стр. 52; ОВ С 112, 30.4.2004 г., стр. 105; ОВ С 234, 22.9.2005 г., стр. 1; ОВ С 120, 20.5.2005 г., стр. 10; ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 22; ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 84.

⁽⁵⁾ EMES Network (www.emes.net), Ciriec International (www.ciriec.ulg.ac.be), Cecop (www.cecop.coop).

3.1.2 ЕИСК разбира необходимостта от ясно определение, така че усилията да бъдат насочени в една посока, но вместо определение предлага описание въз основа на общи характеристики като:

- **предимно социални цели** в противовес на целите, свързани с печалба, и създаващо социални ползи в интерес на обществото или на неговите членове;
- дейност предимно с нестопанска цел, като **излишъците основно се реинвестират**, а не се разпределят сред частни акционери или собственици;
- **многообразие от правни форми и модели**: напр. кооперации, взаимоспомагателни дружества, доброволчески спружения, фондации, дружества със стопанска или нестопанска цел, които често са съчетание на различни правни форми и понякога променят формата си в зависимост от своите нужди;
- икономически оператори, които **произвеждат стоки и услуги** (често от общ интерес), нерядко със силен елемент на социална иновация;
- работещи като **независими субекти** със силен елемент на **участие и съвместно вземане на решения** (служители, потребители, членове), **управление и демокрация** (представителна или открита);
- често произлизащи от или свързани с дадена **организация на гражданското общество**.

3.1.3 Социалните предприятия имат **важен принос за обществото** и са ключова характеристика на **европейския социален модел**. Те допринасят за целите на стратегията „Европа 2020“, като създават работни места, разработват новаторски решения в отговор на обществените нужди, помагат за социалното сближаване и приобщаване и насърчават активното гражданство. Те играят важна роля за насърчаването на участието на жените, възрастните и младите хора, малцинствата и мигрантите. Освен това трябва да се признае, че много социални предприятия са МСП, често от социалната икономика, а някои от тях работят в сферата на интеграцията на трудовия пазар.

3.1.4 Тези характеристики трябва да бъдат отчетени в продължаващата **работа** на Комисията **по правните структури** за социалната икономика, за да се гарантира, че са включени всички форми на социално предприятие. Освен това Комисията следва да обмисли **проучване на новите правни форми и законодателни инициативи**, свързани със социалните предприятия, възникващи в някои държави-членки⁽⁶⁾, за да оцени ползата от тях.

⁽⁶⁾ UK Community Interest Company (CIC) 2005 г., италиански закон № 118/2005 и декрет 155/2006, финландски закон № 1351/2003, „Social Entrepreneurship Act“ (Закон за социалното предприемачество) в Словения, 2011 г.

3.2 Включване на социалните предприятия в публичната политика в областта на предприятията

3.2.1 Публичните политики за развитие и растеж на предприятията са свързани с няколко области на политики като конкуренция, вътрешен пазар, финанси и иновации. Инициативите на публичните политики, насочени към улесняване на започването и осъществяването на стопанска дейност, трябва да вземат под внимание и да включват **социалните предприятия на равна основа с другите форми на предприятия** както на равнище държави-членки, така и на равнище ЕС, като същевременно отчитат специфичните им особености.

3.2.2 Социалните предприятия често са местни и разрастването им невинаги е очевиден интерес или приоритет. Вместо да се конкурират или да разширяват модела си, те често предпочитат други подходи за растеж. Това трябва да се отчита, когато се проучват **трансгранични инициативи за социални предприятия**. ЕС и държавите-членки следва да финансират и подкрепят създаването на форуми, обмена на стажанти, семинарите, посветени на социалните иновации („social innovation camps“) и социалния франчайзинг, които може да се окажат по-ефективен способ за насърчаване на нови идеи и на трансграничното сътрудничество.

3.3 Насърчаване на социалните инвестиции

3.3.1 Подобряването на достъпа до капитал за стартиране и разрастване е приоритет за социалните предприятия. Понастоящем има недостиг на финансови инструменти, разработени специално за социални предприятия, въпреки значителния интерес към сътрудничество както сред финансовите институции, така и сред социалните предприятия. На местно и национално равнище понастоящем възникват редица новаторски финансови инструменти. Комисията следва да започне работа за **събиране и споделяне на добрите практики, които тласкат тези новаторски инициативи**, и на натрупания опит в държавите-членки за **насърчаване на социалните инвестиции** за социалните предприятия в Европа. В тази си дейност Комисията следва да взема под внимание следните въпроси.

3.3.1.1 Поради специфичните си характеристики и разнообразни правни форми социалните предприятия се нуждаят от финансови инструменти, които се различават от тези, предназначени за други форми на стопанска дейност. За социалните предприятия, през целия им жизнен цикъл, е по-подходяща специално пригодена форма на **хибриден капитал**⁽⁷⁾, съдържаща елементи на безвъзмездна помощ, капиталово участие и дългов капитал. В хибридният капитал се съчетават компонент на безвъзмездна помощ (публични грантове, благотворителни фондове, дарения) заедно с капиталови инструменти и инструменти за споделяне на дълга/риска. Инструментите за финансиране от типа на хибридният капитал включват възстановими грантове, опростими заеми, конвертируеми грантове и споразумения за поделение на приходите. Хибридният капитал често включва тясно взаимодействие между публичния и частния капитал.

⁽⁷⁾ <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf>.

3.3.1.2 Следва да се обмисли и появата на **посредници**, насочени специално към социалните предприятия. Те играят ключова роля за събирането на едно място на социални предприятия и инвеститори, осигуряването на информация за капитал и набирането му, както и предлагането на консултации и подкрепа. Има редица интересни примери, които следва да бъдат разгледани по-задълбочено ⁽⁸⁾.

3.3.1.3 Освен това Комисията следва да обърне внимание на появата на различни видове публични фондове за **социални инвестиции** ⁽⁹⁾ и други инициативи във финансовия сектор (кооперативни банки ⁽¹⁰⁾, социални банки ⁽¹¹⁾, търговски банки със социални програми ⁽¹²⁾) или новаторски инструменти като „облигации за социално въздействие“ ⁽¹³⁾. Особено важно е да се подкрепят тези инициативи предвид намаляващото публично финансиране, на което сме свидетели понастоящем.

3.3.2 От първостепенно значение е Комисията да гарантира, че **регулаторната рамка на ЕС** (напр. правилата за държавна помощ) подкрепя, а не възпрепятства появата на тези нови финансови инструменти.

3.3.3 Следващият програмен период за **структурните фондове** трябва изрично да включва програми за стартиране и развитие на социални предприятия, а средствата да бъдат на разположение за по-дълъг период, за да се гарантира непрекъснатост на подкрепата през чувствителната начална фаза. За да може да се подкрепят социалните предприятия чрез структурните фондове, Комисията следва да **предостави и насоки за добри практики** за комбинирание и привличане на финансови инструменти от различни източници.

3.4 Модернизиране на публичното финансиране

3.4.1 Социалните предприятия често създават стоки и услуги от общ интерес, които се финансират предимно чрез публично финансиране. Прилагането на настоящите правни рамки често е в полза на големите организации от частния сектор с висока капитализация. Следва да се разработят нови и/или да се развият съществуващите правни инструменти, така че те да отговарят по-добре на нуждите на социалните предприятия. Комисията следва да сложи началото на **общоевропейска инициатива за сравняване на подходите за публично финансиране**, които са особено подходящи за социалното предприемачество.

3.4.2 Както ЕИСК посочи в становището си INT/570 ⁽¹⁴⁾, трябва да се увеличи участието на МСП, включително социалните предприятия, в обществените поръчки. Изключително важно е да се гарантира **равен достъп до обществени**

поръчки за всички участници. Обществените поръчки следва да се опростят чрез **опростяване на административните процедури**. Във връзка с това Комисията играе ключова роля за събирането и разпространението на ефикасни и прости модели на обществени поръчки за социалните предприятия.

3.4.3 В становището на ЕИСК относно обществените поръчки се посочва и **значението на иновационните, екологичните и социалните аспекти в обществените поръчки**. Ръководството на Комисията „Да купувате социално“ ⁽¹⁵⁾, в което се набелязват начини социалните и екологичните съображения да бъдат взети предвид при обществените поръчки, е от основно значение и трябва да се популяризира повече. Освен това Комисията следва да насърчи и направи оценка на разпространението на търговете със социална насоченост.

3.4.4 Комисията трябва да се занимае с проблема, свързан с **налагането на допълнителни задължения на национално равнище извън предвидените в директивите („gold plating“)** във връзка с обществените поръчки, което се среща в някои държави-членки, като разпространява информация за алтернативни възможности, по-подходящи и новаторски инструменти за публично финансиране.

3.4.5 Социалните предприятия често са затруднени от правилата за държавните помощи. В своето становище TEN/455 ⁽¹⁶⁾ ЕИСК подкрепя по-диверсифициран и пропорционален подход, необходимостта да се отчитат не само икономическите критерии, но и социалните, териториалните и екологичните аспекти и да се измерва ефективността по отношение на качество, резултати и устойчивост. Ето защо усилията, които се полагат за **опростяване и изясняване** на правилата за държавната помощ, трябва да отчитат как всеки преглед на тези правила се отразява на социалните предприятия. Важно е също да се **изтъкнат** съществуващите **изключения** от тези правила ⁽¹⁷⁾.

3.4.6 При преразглеждането на правилата за държавните помощи Комисията следва да обмисли възможността за **освобождение на всички социални услуги от общ интерес** или, както се предлага в становището на ЕИСК, да **предостави освобождение от задължението за нотификация** за всички обществени услуги от малък мащаб и някои социални услуги. Несигурността и добавената административна тежест за спазване на правилата за държавна помощ могат да възпрепятстват частните инвеститори и служителите, отговарящи за обществените поръчки, да се ангажират със социални предприятия. Освобождението може да стимулира повече иновации и стартиране на предприятия. Подобна инициатива обаче следва също да предвижда механизъм за предотвратяване на корупцията.

3.4.7 Социалните предприятия имат различни правни форми и поради това често се подчиняват на **различни правила и условия за данъчно облагане**. Поради социалните си цели и ограниченото разпределение на печалбата социалните предприятия се ползват от данъчни облекчения и други данъчни преференции в някои държави-членки. Те следва да се преразгледат и споделят, за да се наръчи разработването на подходящи правила за социалните предприятия независимо от правната им форма.

⁽⁸⁾ www.unltd.org.uk; www.commoncapital.org.uk; www.cafonline.org.

⁽⁹⁾ Основните участници, които предлагат социални инвестиции, са благотворителните рискови фондове, фондовете за социални инвестиции, дружествата за консултации във връзка с финансиране и социалните фондови борси. За повече подробности вж.: Investor Perspectives on Social Enterprise Financing: http://217.154.230.218/NR/rdonlyres/1FC8B9A1-6DE2-495F-9284-C3CC1CFB706D/0/BC_RS_InvestorPerspectivesonSocialInvestment_forweb.pdf. Като пример за социални инвестиции може да послужи британската група „Big Society Capital“ вж.: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-capital>.

⁽¹⁰⁾ www.eurocoopbanks.coop.

⁽¹¹⁾ www.triodos.be.

⁽¹²⁾ Инициатива на банковата група „Intesa Sanpaolo“ за социални предприятия; Banca Prossima – www.bancaprossima.com.

⁽¹³⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 318 от 29.10.2011 г., стр. 113.

⁽¹⁵⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=596&furtherNews=yes>.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 26.

⁽¹⁷⁾ Напр. подкрепа за обучение на работниците, помощ за заетост, помощ за хора с увреждания, както и малки помощи.

3.5 Стартване на програми за развитие на социалните предприятия

3.5.1 Социалните предприятия се нуждаят от **достъп до специално разработени програми за подкрепа** за развитие. Инициативи, включващи „центрове“, които предоставят подкрепа за предприятия, работни места и наставничество, са доказали ефективността си по време на началната фаза на създаване на предприятието, подобно на програмите за обучение от мрежи на социални предприятия. Специален акцент следва да се постави върху програмите за инвестиционна готовност. Появата и разпространението на този вид програми за подкрепа следва да се насърчава.

3.5.2 Необходими са усилия за подкрепа на **следващото поколение социални предприемачи**. Социалното предприемачество следва да се насърчава в официалното, неофициалното и неформалното обучение. Специализираното обучение, насочено към социалните предприятия⁽¹⁸⁾, следва да може да се ползва от всички държави-членки.

3.5.3 Комисията и държавите-членки следва да **подкрепят и да си сътрудничат с утвърдени участници и мрежи на социалните предприятия**. Социалните предприятия често възникват в доброволческият сектор или социалната икономика. Те предоставят отличен способ за свързване със социалните предприемачи и предприятия.

3.6 Запознаване с дейността на социалните предприятия и изграждане на доверие в тях

3.6.1 Социалните предприятия трябва да бъдат популяризираны и признати като жизненоважен сектор в обществото. Комисията следва да обмисли възможността за създаване на европейски **сертификат за социално предприятие**, което би повишило осведомеността и признанието и би спомогнало за изграждане на доверие и повишаване на търсенето. Би следвало да се започне с проучване по инициатива на Комисията, проведено в сътрудничество със социалните предприятия, относно съществуващите сертификати и други системи за сертифициране, които вече са въведени в много държави-членки⁽¹⁹⁾.

3.6.2 В научните изследвания и изготвянето на политики предприятията често се отъждествяват с частни предприятия със стопанска цел. Ето защо следва да се положат усилия **социалните предприятия** постоянно да бъдат включвани в **програми за научноизследователска, иновационна и развойна дейност**.

3.6.3 Липсват **консолидирани статистически данни за социалните предприятия** на равнище държави-членки и на равнище ЕС. Във всички държави-членки следва да се насърчава използването на сателитни сметки⁽²⁰⁾. Освен това създаването на „обсерватория“ за социалните предприятия на равнище ЕС, с активното включване на ЕИСК и неговите партньори на национално равнище в тясно сътрудничество с държавите-членки, би спомогнало за систематичното събиране, съпоставяне и разпространение на знания.

3.6.4 Ползите от социалните предприятия трябва да бъдат популяризираны чрез **измерване на стойности, различни от чисто икономическата стойност**. Съществуват няколко

инструмента за измерване на социалните резултати⁽²¹⁾ и методи за социално счетоводство. За съжаление те често са сложни за ползване от малки предприятия. ЕС, заедно със социалните предприятия, научните изследователи и капиталовложителите, следва да насърчава използването на съществуващите системи, но също и да предприеме стъпки за разработване на по-проста общоевропейска система или кодекс на поведение въз основа на съществуващите системи.

3.6.5 **Повишаването на доверието** в социалните предприятия се обуславя от отчетността и прозрачността. Социалните предприятия често разчитат на публично финансиране, частни дарения и членски такси. За да се повиши доверието на инвеститорите, използването на тези ресурси трябва да бъде отчетено по-открито посредством **открита система за отчитане**, която може да бъде стандартен метод на ЕС. Повишената прозрачност и откритото отчитане биха противодействали и на риска социалните предприятия бързо да се превърнат в по-доходоносни видове дружества, изплащащи прекалено големи възнаграждения на висшите служители и членовете на управителните органи.

3.6.6 Създаването на оптимални условия за социалните предприятия изисква **лидерство и непрекъснат диалог** между всички сектори в обществото. Това налага осъществяването на сътрудничество, под ръководството на Комисията, между всички институции на ЕС, държавите-членки и обществото като цяло, със специален акцент върху регионалните власти, които често са основни заинтересовани страни. ЕИСК, както и Комитетът на регионите, могат да играят жизненоважна роля в следващия етап от тази дейност предвид своя състав, опит и тясна връзка с държавите-членки.

3.7 Други бележки

3.7.1 Социалните предприятия често са свързани с **доброволци**. Важно е да има яснота относно тяхната роля. В Решение на Съвета от 27 ноември 2009 г.⁽²²⁾ се посочва, че доброволческите дейности са „израз на свободната воля, избора и мотивацията на дадено лице“. Те не заменят възможностите за професионална, платена работа, а генерират добавена стойност за обществото.

3.7.2 Като всички други работодатели социалните предприятия трябва да отговарят на изискванията за **достойни условия на труд** и да зачитат всички действащи колективни трудови договори. При прилагането на разпоредбите на европейското законодателство и националните закони и/или колективни трудови договори в сферата на правото на информация, консултация и участие на служителите, социалните предприятия трябва да намерят най-подходящия и целесъобразен начин да гарантират правилното прилагане на тези права.

3.7.3 Социалните предприятия са се появили при различни национални условия. По-конкретно ЕИСК настоятелно приканва Комисията да насочи подходяща подкрепа и инициативи за **развитие на социалните предприятия в новите държави-членки**. Важни инициативи представляват възприемането на промени в тяхната система за социално подпомагане, насърчането на политика на активно включване, стимулирането на появата на участници в социалната икономика/социалните предприятия и отварянето на пазара за обществени услуги.

⁽¹⁸⁾ www.sse.org.uk и различни магистърски програми за социални предприемачи (на Университета в Тренто или Университета „Бокони“).

⁽¹⁹⁾ www.standardsmap.org/en и www.socialenterprisemark.org.uk.

⁽²⁰⁾ http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf.

⁽²¹⁾ www.thesroinetwork.org; <http://iris.thegiin.org>; www.iso.org/iso/social_responsibility.

⁽²²⁾ ОВ L 17, 22.1.2010 г., стр. 43.

3.7.4 ЕС следва да насърчава и **социалните предприятия извън собствените си граници**. Моделът на ЕС за социално предприятие следва да се споделя, за да служи за пример при разработването на сходни модели в страните кандидатки и в международен план.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействието на кризата върху капацитета на европейските предприятия да правят инвестиции в полза на климата“ (проучвателно становище)

(2012/C 24/02)

Докладчик: г-н ZBOŘIL

На 30 ноември 2010 г. бъдещото полско председателство на ЕС реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Въздействието на кризата върху капацитета на европейските предприятия да правят инвестиции в полза на климата“ (проучвателно становище).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 75 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В края на ноември 2010 г., когато предстоящото тогава полско председателство на ЕС реши да се консултира с ЕИСК относно въздействието на кризата върху капацитета на европейските предприятия да правят инвестиции в полза на климата, въпросът се отнасяше най-вече до въздействията на Европейската схема за търговия с емисии (СТЕ на ЕС). Ставаше въпрос за това дали СТЕ на ЕС като централен стълб на политиката на ЕС в областта на изменението на климата е функционирала правилно в периода на икономическа рецесия, който ЕС преживя през 2009 г. след началото на финансовата криза в края на 2008 г.

1.2 Както ясно се вижда от данните за парниковите газове и CO₂ за 2009 г. и 2010 г., намаляването на емисиите се дължи на намаляването на стопанската активност през 2009 г. По аналогичен начин започналото през 2010 г. икономическо възстановяване беше съпроводено от рязко увеличаване на емисиите. Това навежда на мисълта, че ценовите сигнали на СТЕ не са достатъчни, за да осигурят достатъчно силни стимули за избягване на процесите, при които се отделя голямо количество въглерод, и за насърчаване на дългосрочните инвестиции в технологии, които са по-щадящи от гледна точка на климата. За щастие, СТЕ е предназначена да реагира на подобни проблеми и може да бъде променяна и преразглеждана, така че да се въведе цена за въглеродни емисии, която да осигури намаляването им, като същевременно обезщети индустриите, за които е най-трудно да се приспособят. За да се направи преход към икономика с ниски въглеродни емисии, са необходими инвестиции в екологични технологии за ефективно използване на ресурсите, а не намаляване на промишленото производство.

1.3 СТЕ по начало е замислена така, че да се оптимизират разходите, свързани с процеса по смекчаване на последиците от изменението на климата, и все още се смята за основния инструмент за намаляване на емисиите. Схемата се нуждае от незабавни подобрения, за да се възстанови нейната ефективност и екологосъобразност.

1.4 Все по-ясно става, че промяната на СТЕ сама по себе си не може да осигури успешно прилагане на политиката в областта

на изменението на климата, която да ускори прехода към нисковъглеродни или невъглеродни източници на енергия и същевременно да поддържа стабилен икономически растеж. В замяна на това, първоначалните инвестиции в екологични технологии за ефективно използване на ресурсите в европейската преработвателна промишленост и енергетиката заслужават много по-голяма публична финансова подкрепа. Например Европейският стратегически план за енергийните технологии (Планът SET) и политиката на сближаване на ЕС следва да осигуряват по-голяма подкрепа за развойна дейност и внедряване.

1.5 Ето защо ЕИСК препоръчва да се осигурят необходимите средства, за да се даде съществен и значим тласък на технологиите. Необходимите средства следва да се съберат от приходите на държавите-членки от търговете по СТЕ на ЕС. Освен това ЕИСК приветства предложението на Комисията за хармонизиране на данъчното облагане в областта на енергетиката и въглеродните емисии. ЕИСК призовава държавите-членки да заделят по-голямата част от допълнителните приходи от данъчното облагане на въглеродните емисии и енергетиката за индустриални иновации в чисти технологии.

1.6 В последно време цените на енергията се колебаеха много поради продължаващите вълнения в някои от държавите-членки на ОПЕК. Това развитие заедно с въздействието на аварията в японския ядрен реактор във Фукушима предизвика нов кръг от дебати по енергийните въпроси. Едностранните стъпки, предприети в последно време от някои държави-членки, и спекулативното развитие на стоковите пазари могат да доведат до сериозни последици за развитието на енергийния сектор в ЕС и трябва да се анализират задълбочено.

1.7 Моделите за оценка на въздействието, които Комисията използва в придружаващия работен документ (PRIMES и др.), стигат до много оптимистични резултати на макроикономическо равнище, които се отличават от резултатите от микроикономическите изследвания, т.е. изследванията на равнището на операциите/отраслите, и могат дори да са диаметрално противоположни на тях. Поради това преди да се правят политически заключения, следва да се преразгледат макроикономическите модели и да се направят съвместими с изследванията, които започват на микроравнище.

1.8 Комитетът призовава Съвета, Комисията и Парламента да осигурят цялостното изпълнение на всички досега поставени за 2020 г. цели във връзка с въглерода и отново да обмислят поставяне на по-амбициозна цел до 2020 г. за емисиите на парникови газове, така че намалението да бъде в размер на 25 %, въз основа на постигнатия напредък по време на преговорите в рамките на 17-ата конференция на страните по РКООНИК и очакваното икономическо развитие на Общността, като етап от постигането на договореното намаление с 80-95 % до 2050 г. Комитетът счита, че е от съществено значение да се поддържат приблизително сравними икономически условия за участниците в световен план. За да имат договореностите ефект, други развити страни ще трябва да направят сравними, паралелни усилия и други основни участници – главно нововъзникващи икономики – ще трябва да се съгласят доброволно с по-високи цели за намаляване на емисиите като част от световно, правно обвързващо и всеобхватно споразумение след изтичането на Протокола от Киото.

1.9 След 15-ата и 16-ата конференция на страните общо взето стана ясно, че световните преговори във връзка с изменението на климата поемат в друга посока, която разкрива много повече възможности за възходящ подход. В Пътната карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност (COM (2011) 112) се признава тази важна промяна, при която се дава предимство на предприемането на мерки пред определянето на нови обвързващи цели. Тя поставя началото на дискусия с държавите-членки на ЕС, в която се решава дали трябва да се определят нови цели. От значение ще бъдат както целите, които ще се спускат отгоре надолу, така и политиката на технологични иновации, която ще се провежда отдолу нагоре. ЕС не бива да пропуска тази възможност за постигане на истински напредък и трябва да даде положителен пример.

1.10 След кризата инвестиционната среда се различава значително на различните места в ЕС и положението вече се влошава с оглед на предвижданото второ задълбочаване на кризата. Публичните средства изглеждат намаляват поради настоящата дългова криза, която изисква по-големи бюджетни ограничения. Секторът на МСП ще бъде по-уязвим на подобни промени, тъй като той зависи от банковото финансиране в по-голяма степен от големите корпорации, които имат достъп до капиталовите пазари.

1.11 Засега не се наблюдава нова и жизненоважна вълна от инвестиции в инфраструктурата. На енергийната и газовата инфраструктура следва да се обърне много по-голямо внимание особено с оглед на единния европейски енергиен пазар и това ще изисква по-значително използване на възобновяеми енергийни източници. Без напълно функциониращи и взаимосвързани мрежи шансовете да се постигне напредък са много по-малки.

2. Въведение, контекст

2.1 В съобщението на Европейската комисия относно „Анализ на възможните варианти след намаляването с 20 % на емисиите на парникови газове и оценка на опасността от изместване на въглеродни емисии“⁽¹⁾ са представени различни варианти за постигането на новата цел от 30 % в рамките на Схемата за търговия с емисии (СТЕ) (в сектори, обхванати от СТЕ на ЕС) и другите сектори (най-вече транспорт, застроена среда и селско стопанство). Тъй като в съобщението на Европейската комисия не

се анализира въздействието на икономическата криза върху капацитета на европейските предприятия да правят допълнителни инвестиции в полза на климата, полското председателство предложи тази тема да стане предмет на становище на ЕИСК.

2.2 Широко признат факт е, че намаляването на емисиите на CO₂ няма да бъде лесна задача и че няма да има бързи решения предвид продължаващото увеличаване на населението и високите равнища на недостиг на енергия в развиващите се страни. Друг ключов фактор е процесът на отказване от енергия на основата на изкопаеми горива поради проблеми, свързани със сигурността на доставките. Би могло да се възрази, че в Споразумението от Копенхаген и в последвалите го споразумения от Канкун понятието „правнообвързващи цели“ е изоставено, като по този начин се намалява вероятността за световна система за ограничения и търговия, времевият хоризонт се отменя до 2050 г. и се подчертава значението на технологичните развития и иновационните процеси. В споразуменията от Канкун са изброени редица важни цели, включително следните три:

- установяване на ясни цели за намаляването с времето на генерираните от човека емисии на парникови газове, така че средното увеличаване на температурата в света да се задържи под 2 градуса;
- насърчаване на участието на всички страни в намаляването на тези емисии, в съответствие с различните отговорности и възможности на всяка една страна;
- гарантиране на международната прозрачност на действията, предприети от отделните държави, и на своевременното преразглеждане на световния напредък към дългосрочната цел.

2.3 Съществува широк консенсус по въпроса, че установяването на подходяща и общоприета цена на въглерода е ключ към успешната политика в областта на изменението на климата (William D. Nordhaus, „Economic Issues in a Designing a Global Agreement on Global Warming“ („Икономически въпроси при изготвянето на световното споразумение относно глобалното затопляне“). Ако цената на въглерода не е определена по подходящ начин и не е общоприета, тя не може да има стимулиращ ефект. Необходима е реалистична регулаторна рамка: механизмите за стимулиране трябва да функционират на практика, за да се гарантира ефективността на политическите решения. Ето защо ЕИСК призовава Европейската комисия да представи варианти за укрепване на СТЕ на ЕС и последователни мерки в секторите, които не са обхванати от СТЕ.

2.4 Чрез подобряване на енергийната/горивната ефективност на сравнително ниска цена е постигнат известен успех в намаляването на емисиите на парникови газове, но технологичното пренасочване и напредък са единственият начин за осигуряване на плавен преход към ерата на гориво от неизкопаеми източници. Дори мерките за ефективност изискват мащабно използване на съществуващите технологии и разработване на иновационни решения (McKinsey Global Institute: „The Carbon Productivity Challenge: Curbing Climate Change and Sustaining Economic Growth.“ („Предиизвикателството, свързано с производството на въглерод: спиране на изменението на климата и поддържане на икономически растеж“).

⁽¹⁾ COM(2010) 265 окончателен.

2.5 Енергоемките промишлени отрасли повишиха енергийната ефективност в резултат на постоянни усилия за намаляване на оперативните разходи. Нито един оператор няма да изхвърли въглероден диоксид само защото има безплатни/достатъчно квоти за емисии. Резултатите от мерките за ефективност при лично потребление не се проявяват толкова пряко поради „ефекта на бумеранга“, с който се обозначава психологическото явление, което кара хората да използват спестеното като допълнителна придобивка, напр. по-висока температура на отопление в домовете си, след като са взели ефикасни мерки за енергийна ефективност. Този ефект може лесно да блокира дори най-смелите усилия за повишаване на ефективността.

2.6 Възобновяемите енергийни източници със сигурност ще допринесат за процеса на намаляване на емисиите, въпреки че това намаляване вероятно ще бъде по-слабо, отколкото се смята обикновено. Физическите, пространствените и социално-екологичните ограничения, свързани със съвременните възобновяеми технологии, понякога не се отчитат напълно, а тяхното преодоляване с помощта на технологически иновации има финансови последици. Подобряването на оперативната и разходната ефективност на известните понастоящем възобновяеми източници също представлява финансово предизвикателство, на което в някои държави-членки се търси решение, а в други - не.

2.7 Три аспекта трябва да получат окончателно решение и по всяка вероятност нито един от тях няма да бъде разрешен по удовлетворителен начин преди 2020 г. Първо, за ресурсите, които не са достъпни през цялото време, е необходима напълно интегрирана общоевропейска интелигентна мрежа, която да има ограничен капацитет за поемане на електроенергията от възобновяеми енергийни източници, които не са достъпни през цялото време, над очаквания дял от 35-40 %. Трябва да се отбележи, обаче, че решението на Германия за бързо поэтапно извеждане от експлоатация на мощностите ѝ за производство на ядрена енергия доведе до много активни действия в тази област. Второ, за подобно поемане е необходим значителен капацитет за акумулиране. Трето, трябва широко да се прилага съвременна технология за улавяне и съхраняване на въглерод в по-дългосрочен план, ако ископаемите горива продължат да се използват широко като енергиен източник. Преди да се разрешат тези три изключително важни въпроса, необходимите традиционни резервни мощности със съпътстващите ги емисии са незаменими за по-широко използване на съществуващите възобновяеми източници.

2.8 Повишаването на ефективността на процесите за производство на електро- и топлоенергия е толкова скъпо, че едва ли може да бъде постигнато при настоящите условия, определяни предимно от бюджетните ограничения. Следователно революционните изобретения, редом с мащабното внедряване и подобряване на съществуващите технологии за използване на възобновяемите енергийни източници, ще играят важна роля за постигане на очакваното намаляване с 80-90 % до 2050 г. (Международна агенция по енергетика, Energy Technology Perspective 2010 („Перспективи за енергийните технологии“, 2010 г.).

2.9 Допълнителното повишаване на енергийната ефективност на технологиите за производство също би било от съществено значение. Поради това са необходими както постепенни, така и радикални иновации в целия спектър от нисковъглеродни технологии. Без такива иновации и подобрения ще се окаже невъзможно бързото и масово въвеждане на нисковъглеродните технологии, което е необходимо, за да се отговори на световното търсене на енергия и да се предотвратят рисковете за климата с

потенциално катастрофални последици. Това основно предизвикателство, свързано с иновациите, изисква пряк и проактивен отговор.

3. Анализ на резултатите за данните относно емисиите на ЕС; въздействие на кризата

3.1 В документа на Комисията са представени редица аргументи, които ако се оценяват поотделно, навеждат на мисълта, че постигането на амбициозните цели за намаляване на емисиите би било трудно, но постижимо. Освен емпиричните данни за емисиите на ЕС от последните години, трябва да се отчита и фактът, че възобновяемите енергийни източници се използват в 61 % от новите мощности за производство на електроенергия в ЕС през 2009 г. В действителност променливостта на някои възобновяеми енергийни източници превръща в предизвикателство постигането в краткосрочен план на сигурност за необходимото основно снабдяване.

3.2 Предположенията на Комисията се основават на оптимистичните очаквания, свързани с резултатите от Директивата относно възобновяемите енергийни източници и от плановите за действие на отделните държави-членки. Освен това увеличаването на енергийната ефективност с 20 % се приема като даденост, въпреки че информацията от държавите-членки свидетелства за доста по-слаб напредък в някои случаи. Когато се вземе предвид ключовият елемент на енергийната ефективност при генерирането на топло- и електроенергия, който може да се обозначи като въглероден интензитет, закъсненията и отлаганията при модернизирането на електроцентралите е вероятно да се превърнат в сериозен проблем и да доведат до недостиг на електроенергия. Освен това анализите на МАЕ показват, че 80 % от емисиите от енергийния сектор в световен мащаб на практика са замразени до 2020 г. Ето защо инвестициите и през следващото десетилетие, особено в технологии за улавяне и съхраняване на въглерод, са от решаващо значение за бъдеще с ниски въглеродни емисии.

3.3 По оценки на експерти през 2010 г. емисиите на парникови газове са се увеличили с 4 %, а за съоръженията, включени в СТЕ на ЕС, е регистрирано увеличение с 3,2 %. През 2009 г. общото ниво на емисиите спадна с 1,1 % в сравнение с 2008 г.: спад обхвана ЕС (-6,4 %), САЩ (-6,5 %) и Япония (-11,8 % без търговия с емисии), а Китай – увеличение с 9,1 % (Richard N. Cooper, Харвардски университет, „Europe's Emission Trading System“ („Европейската система за търговия с емисии“), юни 2010 г.; Christian Egenhofer, Център за европейски политологически изследвания, Брюксел, „The EU ETS and Climate Policy Towards 2050“ („СТЕ на ЕС и политиката в областта на климата до 2050 г.“), януари 2011 г.). Очевидно е, че това намаляване на емисиите в развитите страни между 2008 и 2009 г. е преди всичко резултат от икономическата рецесия. Предварителните резултати от 2010 г. потвърждават, че нивата на емисии се покачват и спадат заедно с нивата на стопанската активност.

3.4 Най-смущаващият резултат от внимателния преглед на СТЕ на ЕС, най-голямата система в света за ограничаване и търговия, е липсата на съществено намаляване на емисиите на CO₂ и парникови газове. Общите европейски индустриални емисии на CO₂ и парникови газове от 1990 г. бележеха тенденция към умерен спад и екстраполирането на тази тенденция до 2008 г. сочи, че СТЕ е намалила емисиите точно с 2 % в сравнение с прогнозираните равнища без СТЕ на ЕС. Освен това, ако се отчетат въздействията на финансовата криза и рецесията от 2008-2009 г., данните показват, че независимото въздействие от СТЕ на ЕС върху европейските емисии на парникови газове е много малко, дори нищожно.

3.5 Като цяло намаляването на емисиите през 4-тото тримесечие на 2008 г. и през 2009 г., както и увеличаването на емисиите, което започна през 2-рото тримесечие на 2010 г., несъмнено се обясняват със започването (в края на 2008 г.) и завършването (в средата на 2010 г.) на икономическата криза. Оскъдни са доказателствата за това, че промените в системата са довели до намаляване на емисиите през този период.

3.6 Важно е също така да се отбележи фактът, че промишлените сектори вече предприеха забележителни действия, достойни за пример – постоянно намаляване на емисиите посредством преминаване към по-ефективни от въглеродна гледна точка горива и ефективни мерки за повишаване на енергийната ефективност. Този процес може да бъде ускорен през следващия период на търговия до 2020 г., ако бъдат разработени и внедрени революционни нови технологии в почти всички сектори, обхванати от СТЕ на ЕС.

3.7 Някои енергоемки промишлени отрасли, като например добивът на стомана, вар и цимент, са на път да достигнат своите физически предели на въглеродна ефективност и в близко бъдеще по-големи намаления на емисиите ще могат да се осъществяват само чрез намаляване на производството („Устойчив стоманодобив“, Boston Consulting Group, 2009 г.).

3.8 Следва да се отбележи, че изместването на въглеродните емисии се свързва с конкретни нива на заетост в отраслите, в които се наблюдава това явление. Точното равнище на безработица е различно в различните държави-членки – средно за ЕС то се оценява на 3 %, докато в Полша например равнището на безработица в енергоемките отрасли достига 9,5 %.

3.9 Както беше посочено по-горе в параграф 2.5, мащабното технологично развитие и развитието на нови технологии са ключов елемент за осигуряване на намаляването на парниковите газове. Във всички документи на тази тема се посочват нерешените проблеми, свързани с получаване на финансиране. Приходите от СТЕ са възможен, макар и далечен и несигурен, източник на финансиране, но освен тях на хоризонта не се забелязва нищо осезаемо. Дори настоящите програми за НИРД и развитие в ЕС са недостатъчни; това се отнася и за инициативата План SET, включително и за дейностите по улавяне и съхранение на въглерода.

3.10 В резултат на неотдашните вълнения и продължаващите безредици в държавите-членки на ОПЕК, както и на аварията в ядрената централа във Фукушима, нагласите по отношение на преговорите във връзка с глобалното изменение на климата се промениха явно. Тези промени може дори да предложат някои възможности за достигане до съдържателно международно споразумение. ЕС трябва също така да има предвид неотдашния изключително амбициозен иновационен план на САЩ (Белият дом: Стратегия за американска иновация:

<http://www.slideshare.net/whitehouse/a-strategy-for-american-innovation>).

3.11 Всички тези индикатори показват, че има спешна необходимост да се обмислят структурни промени, които биха улеснили и ускорили прехода към икономика, основаваща се на нови, нисковъглеродни източници на енергия. Макар че някои експерти и политици искат да се проучи възможността за постепенно преминаване от концепцията за ограничаване и търговия към въглероден данък, свързан с потреблението, практическото въвеждане на каквато и да било нова форма на облагане, предназначена за целеви инвестиции в полза на климата на подходящо равнище в целия ЕС (да не говорим в глобален мащаб) изглежда далечна перспектива и следва да бъде проучена внимателно при подготовката на следващите стъпки в преговорите по изменението на климата. Следователно СТЕ на ЕС се разглежда като най-добрата възможност в ЕС, но ще се нуждае от значителни и радикални реформи.

3.12 След кризата инвестиционната среда се различава значително на различните места в ЕС и положението вече се влошава с оглед на предвижданото второ задълбочаване на кризата. Публичните средства изглеждат намаляват поради настоящата дългова криза, която изисква по-големи бюджетни ограничения. В частния сектор наличието на корпоративно финансиране досега оставаше относително стабилно, по-специално за секторите, ориентирани към износ. Обаче настоящата криза на европейската парична система, предстоящата реформа на нормативната уредба (Базел III и Платежоспособност II) и възможното влошаване на икономическите перспективи могат скоро да затруднят достъпа до банкови заеми. Секторът на МСП ще бъде по-уязвим на подобни промени, тъй като той зависи от банковото финансиране в по-голяма степен от големите корпорации, които имат достъп до капиталовите пазари.

3.13 Напоследък при някои конкретни източници на възобновяеми енергии се наблюдаваше доста динамично развитие. Дали този бум е здравословен и устойчив е друг въпрос, който заслужава да бъде разгледан подробно на европейско и национално равнище. Финансовото въздействие на гарантираните тарифи върху цените на енергията може да доведе до дългосрочни изкривявания. Освен това рязкото увеличаване на възобновяемите енергийни източници определено ще изисква значителни инвестиции в преносна инфраструктура, за да се поддържа безопасността и надеждността на мрежата.

3.14 Засега не се наблюдава в достатъчна степен такава нова и жизненоважна вълна от инвестиции в инфраструктурата. На енергийната и газовата инфраструктура следва да се обърне много по-голямо внимание особено с оглед на неотдашното решение на Германия до 2022 г. да се откаже постепенно от ядрената енергия. Без напълно функциониращи и взаимосвързани мрежи шансовете да се постигне напредък са много по-малки.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обработка и използване за стопански и екологични цели на депонираните промишлени и минни отпадъци в Европейския съюз“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 24/03)

Докладчик: г-н FORNEA

Съдокладчик: г-н KOTOWSKI

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Обработка и използване за стопански и екологични цели на депонираните промишлени и минни отпадъци в Европейския съюз“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 септември 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 61 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Основната цел на обработването на промишлени и минни отпадъци е да се избягва депониране. Предизвикателствата като замърсяването на околната среда, рисковете за здравето и поддържането на естетическия вид на ландшафта трябва да бъдат посрещнати отговорно и като нетърпящ отлагане въпрос. Днес нито една страна не може да си позволи да не взема предвид потенциала за рециклиране на отпадъците, които се произвеждат след използването на първични суровини. Простото изоставяне на тези отпадъци без допълнително обработване, тъй като това е по-евтино, вече не се разглежда като вариант, като се има предвид цената за околната среда, човешкото здраве и обществото.

1.2 Обработката на тези видове отпадъци за икономически цели може да подобри околната среда, ландшафта, заетостта и социалните условия за засегнатите общности. Чрез премахване на риска от замърсяване за хората и околната среда, условията на живот в тези региони ще се подобрят, което ще доведе до изгодна за всички ситуация. Поради тази причина ползването на тези отпадъци следва да се счита като част от стратегия за устойчиво развитие и като компенсаторна мярка за засегнатото местно население.

1.3 Ролята на гражданското общество, социалните партньори, професионалистите в областта на минното дело, металургията и енергетиката, академичните среди, производителите на оборудване, транспортните и търговските асоциации е от решаващо значение за по-доброто информироване на обществеността и повишаване на осведомеността относно екологичните, икономическите и социалните предимства на обработката на големи количества отпадъци, които са били произведени или се произвеждат в минната промишленост и металургията и от електроцентрали, използващи въглища като гориво.

1.4 Местните власти могат да играят ключова роля в тази област като насърчават открития граждански диалог на регионално равнище, за да се откриват решения за опазване на околна среда, обработване на отпадъци и за изграждане отново

на база за устойчиво индустриално развитие. За тази цел е необходимо да се изгради мрежа от проекти за публични, частни или публично-частни партньорства, да се споделя отговорността за бъдещи инвестиции, инфраструктура и опазване на околната среда.

1.5 Европейският съюз и държавите-членки следва да разработят иновативни инструменти и политики, за да подхождат към въпроса за промишлените и минните отпадъци по най-ефективния и подходящ начин, въз основа на изследователска дейност, статистически данни и научни факти. Също така е важно да се постигне по-добро разбиране чрез подходящ процес на консултации със съответните заинтересовани страни във връзка със съществуващите закони, политически, административни и социални пречки пред обработката на тези отпадъци.

1.6 Ето защо ЕИСК изтъква необходимостта от разработване на ефективни политики в областта на промишлените и минните отпадъци в рамките на стратегията „Европа 2020“, която като цяло категорично свързва устойчивата индустриална политика с иновативни процеси, ефективно използване на ресурсите и по-добър достъп до суровини.

1.7 Всеки нов процес на обработване на миннодобивни отпадъци би трябвало да бъде съпроводен от информация за физическите и химическите характеристики на отпадъците, за да се предостави достатъчна информация на органите и предприятията, които трябва да започнат евентуални преработвателни дейности или програми за опазване на околната среда.

1.8 Текущите политически инициативи за гарантиране на сигурността на доставките на суровини би трябвало да повишат финансовата подкрепа от ЕС и държавите-членки за научноизследователска и развойна дейност на технологии, които обработват минни и промишлени отпадъци и оползотворяват ценни минерали и метали. Един от приоритетите би трябвало да бъде разработването на технологии, които позволяват оползотворяването на материали с критично значение и такива, които могат да увредят човешкото здраве и околната среда.

1.9 В контекста на стратегията „Европа 2020“ организираното гражданско общество смята, че е време да се оценят резултатите, постигнати от Директивата 2006/21/ЕО, и е готово да представи коментари и предложения за подобряване на нейното прилагане и насърчаване на инициативи за пълноценното използване на минни отпадъци.

1.10 Предложението за подобряване на обработката и намаляването на отпадъците, произведени от минната, каменодобивната и металургичната промишленост може да бъде обобщено, както следва:

- промяна на правния статут на страничния продукт като съпътстващ продукт със същите характеристики като първичния продукт;
- изрично позволение за обработката на странични продукти със специално третиране, извършвано в първичните съоръжения или в специални системи, предназначени да предоставят на съпътстващия продукт характеристиките, които се изискват за употреба;
- насърчаване на маркетинга на съпътстващия продукт чрез улесняване на транспорта и използването;
- данъчни стимули за потребителите, които използват съпътстващи продукти.

1.11 Свързаните с ЕС институции следва да предоставят повече информация относно въздействието на отпадъците от топлоелектроцентрали върху околната среда и човешкото здраве и също относно пълноценното използване на продукти от изгаряне на въглища (ПИВ). Необходима е научноизследователска и развойна дейност, за да се подобрят приложението, в които биха могли да се използват ПИВ, както и в областта на новите технологии и цялостното управление и депониране на пепел.

1.12 ЕС следва да инициира и финансира проекти за пълноценното повторно използване на страничните продукти от изгарянето на въглища, като по този начин допринася за устойчиво развитие чрез рециклиране на тези отпадъци и избягване на депонирането им в депата за отпадъци, намалявайки така необходимостта от извличането на нови суровини и съхранявайки енергийни и водни ресурси.

1.13 Би трябвало да се проведе проучване на европейско равнище, за да се събере повече информация за летливата и дънната пепел, котлената шлака, гипса от десулфониране на димни газове, материалите от десулфониране на димни газове чрез мокър и сух скрубер, както и пепелта от изгаряне на псевдокипящ слой. Електроцентралите на въглища в ЕС следва да бъдат приканени на доброволни начала да предоставят данни за проучването. Трябва също така да се изготви опис на съществуващите продукти и потенциални приложения на ПИВ и той да се актуализира постоянно.

2. Общ преглед

2.1 В тематичната стратегия за превенция и рециклиране на отпадъците, приета през 2005 г. в контекста на прилагането на Шестата програма за действие във връзка с околната среда, сега последвана от ново съобщение на Комисията (СОМ (2011) 13), в което се оценява до каква степен целите на Стратегията са били или не са били изпълнени, се предлагат нови действия за активизиране на прилагането на стратегията.

2.2 Въпросът за промишлените и минните отпадъци е от основно значение за европейските граждани и организираното гражданско общество. Индустриалното бъдеще на Европа ще зависи до известна степен от това как ще се справим с този въпрос. Понастоящем значителен брой индустриални проекти са изправени пред риска от това да останат замразени поради отпора на местното население и организациите на гражданското общество, които са загрижени за въздействието на промишлените дейности и минната промишленост върху общественото здраве и околната среда.

2.3 За съжаление в много случаи притесненията на гражданското общество произтичат от липсата на информация и прозрачност и затова е необходимо да се осигури цялостното и правилното прилагане на оценката на въздействието върху околната среда, за да се гарантира надлежното информиране и участие на гражданското общество.

2.4 Индустриалните и минните отпадъци все още представляват предизвикателство за значителен брой държави-членки, в които е имало или продължава да има промишлени предприятия и минни съоръжения. Тези депонирани отпадъци могат да представляват заплаха за местното население или да откриват възможности пред тях. Те се превръщат в заплаха, когато просто бъдат изоставени и когато не се вземат мерки за намаляване на риска за околната среда, но в някои случаи могат да предоставят и възможности, когато депонираните отпадъци могат да доведат до дейности, включващи оползотворяване на метал или други полезни вторични суровини.

2.5 В някои случаи концентрацията на метали в минните отпадъци може да се равнява на концентрацията на метал в рудите или дори да я надвишава. Същото се отнася за отпадъците на металургичната промишленост: бяха разработени технологии за оползотворяване и съществува възможност за преоценяване на потенциала на отпадъците, които са резултат от стари промишлени дейности и тази област да стане еколого-съобразна.

2.6 В много случаи местните власти трябва да се занимават с въпроса за индустриалните и минните отпадъци поради това, че заради местоположението си хвостохранилищата или депата за отпадъци са в тяхната юрисдикция. Ето защо на това равнище могат да се намерят решения за превръщане на „предизвикателството“ във възможност чрез насърчаването на частни инициативи, публично-частни и административни партньорства за създаването на индустриални паркове за цялостно използване на отпадъците чрез комбиниране на хоризонтални и вертикални подходи в преработващата промишленост, строителството и инфраструктурата.

2.7 В настоящото становище ще съсредоточим вниманието върху три категории отпадъци, които се срещат в значителни количества в Европа (в милиарди кубични метри) и към които Европейският съюз и законодателите в държавите-членки изразиха специален интерес:

- **минни отпадъци** (или „миннодобивни отпадъци“, както са определени в Директива 2006/21/ЕО), които са резултат от проучването, добива и обработването на въглища и неенергийни полезни изкопаеми – стотици милиона тонове от действащи или изоставени минни зони са складираны или продължават да се складираят без обработка в различна

близост до местното население⁽¹⁾. Затворените и изоставените съоръжения за минни отпадъци могат да се превърнат в сериозна опасност за околната среда и за местното население;

- **отпадъци от металургичната промишленост**, най-вече под формата на шлага, утайка или прах; отпадъците от цветната металургия например могат да имат високо съдържание на тежки метали, които могат да имат потенциално отрицателно въздействие върху околната среда, ако не се обработват по подходящ начин;
- **отпадъци от топлоелектрически централи**. Шлакът и пепелта от електроцентралите представляват голяма част от отпадъците, особено в страни, където при производството на топлинна енергия се използват големи количества нискокачествени въглища.

2.8 Във всички тези случаи, ако не се управляват правилно, зоните около местата за съхранение на отпадъци могат да направят околността много неприятна за местното население и да превърнат в неизползваеми обширни терени земя, която би могла иначе да носи икономически, социални и екологични ползи за това население.

3. Политическа и законова рамка за насърчаване на обработката на промишлени и минни депонирани отпадъци

3.1 Стратегията „Европа 2020“, индустриалната политика на ЕС⁽²⁾, стратегията на ЕС за ефективно използване на ресурсите⁽³⁾, стратегията на ЕС за суровините⁽⁴⁾, Тематичната стратегия за предотвратяване на образуването и за рециклиране на отпадъците⁽⁵⁾ и стратегията на ЕС за иновациите⁽⁶⁾ насърчават:

- устойчивото развитие на Европа чрез икономика, която е ресурсно ефективна, по-екологична и по-конкурентоспособна;
- технологии и методи на производство, които намаляват използването на природни ресурси и увеличават инвестициите в съществуващите природни активи на ЕС;
- пълното прилагане на йерархичните принципи в управлението на отпадъците въз основа първо на предотвратяване, след това подготовка за повторна употреба и рециклиране, после възстановяване на енергията, и като последна възможност — изхвърляне на отпадъците;
- прегледа на разпоредбите за подпомагане на прехода на сектора на услугите и производствените сектори към по-голяма ресурсна ефективност, включително по-ефективно рециклиране и насърчаване на пускането на пазара и възприемането на главните базови технологии;
- инвестициите в добивни отрасли чрез възприемането на политика на планиране на земеползването във връзка с полезни изкопаеми, което включва цифрова геоложка база

данни и прозрачна методология за откриване на находища на полезни изкопаеми, като едновременно с това се насърчава рециклирането и намаляването на отпадъците;

- европейско партньорство в областта на иновациите за ускоряване на изследователската, развойната дейност и пазарното внедряване на иновациите.

3.2 **Първата европейска директива относно управлението на отпадъците** е в сила от 70-те години насам. През 1991 г. беше създаден Европейският каталог на отпадъците (EWC) чрез Директива 91/156/ЕО, която беше последвана от Директива 91/689/ЕО относно опасните отпадъци. През 2008 г. беше издадена Директива 2008/98/ЕО, която е от особено значение за нашето становище, тъй като с нея в член 4, параграф 1 се въвежда по-точно определение на йерархията в управлението на отпадъците: а) предотвратяване; б) подготовка за повторна употреба; в) рециклиране; г) друго оползотворяване, например оползотворяване за получаване на енергия; и д) обезвреждане⁽⁷⁾.

3.3 Директива 2006/12/ЕО и Решение № 1600/2002/ЕО постановяват, че:

- относно отпадъци, които все още се произвеждат — равнището на тяхната опасност би трябвало да бъде намалено до възможно най-ниската степен на риск;
- следва да се даде приоритет на предотвратяване на образуването на отпадъци и на рециклирането им;
- количеството отпадъци за депониране трябва да бъде сведено до минимум, като изхвърлянето трябва да бъде безопасно;
- отпадъците, предназначени за депониране, би трябвало да се обработват в най-голяма близост до мястото на производството им, доколкото това не води до намаляване на ефективността от дейностите по обработка на отпадъците.

3.4 С **Директива 2006/21/ЕО** относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии (приета през 2006 г., в сила от май 2008 г.; оценка за прилагането на Директивата, предвидена за ноември 2012 г.):

- се цели да се предотвратят възможните вредни въздействия на минните отпадъци от действащи и нови мини за общественото здраве и околната среда;
- се включва задължение за оператора да изготвя план за управление на отпадъците, който трябва да съответства на йерархията на отпадъците — на първо място знания, след това предотвратяване, повторна употреба, рециклиране и накрая обезвреждане;
- съдържа задължение за държавите-членки до 2012 г. да изготвят опис на затворените и изоставени съоръжения за минни отпадъци, които причиняват или биха могли да причинят щети на околната среда и да увредят общественото здраве⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Така например според Министерството на икономиката, търговията и бизнес средата в Румъния съществуват 77 минни хвостохранилища с обем от 340 милиона куб. м., които покриват площ от 1 700 хектара, и 675 депа за минни отпадъци с обем от 3,1 милиарда куб.м., които обхващат 9 300 хектара.

⁽²⁾ COM(2010) 614.

⁽³⁾ COM(2011) 21.

⁽⁴⁾ COM(2011) 25.

⁽⁵⁾ Последен доклад COM(2011) 13.

⁽⁶⁾ COM(2010) 546 окончателен.

⁽⁷⁾ Не съществува обаче разпоредба относно необходимостта от „намаляване на вредното влияние на отпадъците“, след като са били приети или вече са в депото за отпадъци.

⁽⁸⁾ Наскоро беше публикуван наръчник за изготвяне на описи в подкрепа на държавите-членки при изпълнението на тази задача.

4. Обработка на минни отпадъци

4.1 Актуалните законодателни предложения призовават държавите-членки до май 2012 г. да изготвят опис на затворените и изоставени съоръжения за отпадъци от добивната промишленост, които биха могли да имат въздействие върху човешкото здраве или околната среда, и да го направят обществено достъпен.

4.2 През 2004 г. в проучването на ЕС „Pecomines“⁽⁹⁾ и неговия анализ на отделните случаи на използване на дистанционното наблюдение⁽¹⁰⁾ беше направена предварителна оценка на редица депа в навечерието на присъединяването на първите източноевропейски страни. Въпреки това в проучването не се прави никакъв анализ на физическата или химическата устойчивост на депата.

4.3 Понастоящем не съществува европейска база данни за местоположението и физическите и химическите характеристики на минните отпадъци и други индустриални отпадъци. Държави-членки като Испания например вече са разработили национални планове за управление на отпадъците от добивните отрасли във основа на съответни статистически данни относно броя и обема на регистрираните изоставени и действащи депа за отпадъци, язовири и езера⁽¹¹⁾.

4.4 Някои държави-членки разработиха и прилагат методи за оценка на безопасността на стари хвостохранилища и депа за отпадъци и определиха приоритетните действия, които се изискват за предотвратяване на значително замърсяване (напр. министерството на околната среда на Словакия). Въпреки това не е извършен изчерпателен анализ по отношение на оценката на настоящата икономическа жизнеспособност на преработването на минни отпадъци. Дали преработването е икономически изгодно или не, зависи до голяма степен от пазарната цена на съответните минерали. Тази оценка следва да бъде извършена от държавите-членки, за да се открият възможните взаимно изгодни решения.

4.5 Достъпът до тези депа и хвостохранилища за отпадъци би бил въпрос в рамките на националните политики за планиране на полезните изкопаеми и политики на земеползване, които съответстват на принципа на субсидиарност и трябва да бъдат разглеждани индивидуално от всяка държава-членка, като обаче се спазва законодателството на ЕС относно рамката за оценка на въздействието във връзка с минните отпадъци и водите.

4.6 В стратегията на ЕС за суровините се предлага извършването на дългосрочен анализ на търсенето на полезни изкопаеми, който би предоставил основа за определяне на

икономическите приоритети при повторното използване на стари хвостохранилища и съоръжения за отпадъци.

4.7 Повторното разработване на съоръжения за отпадъци и хвостохранилища с или без икономически стимул може да осигури заетост, подобрена околна среда и по-добри социални и битови условия за заинтересованото население, по-конкретно подобряване на ландшафта и отстраняване на риска от замърсяване.

4.8 Обработването на минни отпадъци в затворени и изоставени съоръжения следва да се ръководи от редица съображения:

- Третирането на затворени и изоставени съоръжения за минни отпадъци, криещи риск за безопасността, здравето или околната среда или предоставящи икономическа стойност в настоящата икономическа ситуация, следва да бъде определено като приоритет с оглед на бързото, но внимателно предоставяне на разрешения; въпроси, произтичащи от отговорността на предходни оператори, следва да бъдат решени, за да се насърчават инвестициите⁽¹²⁾.
- Третирането на затворени и изоставени съоръжения за минни отпадъци, които крият риск за безопасността, здравето или околната среда или които нямат никаква икономическа стойност, може да изискват публично финансиране⁽¹³⁾.
- Възстановяването на затворени и изоставени съоръжения за минни отпадъци, което не носи риск за безопасността и здравето и не води до замърсяване на околната среда, но има икономическа стойност, следва да бъде възможно, а въпросите, произтичащи от отговорността на предходни оператори, следва да бъдат решени, за да се насърчават инвестициите.

4.9 Отчасти съществува **технология** за повторното използване и възобновяването на стари препълнени депа за отпадъци, но е необходимо да се извършат нови проучвания. Европейското партньорство в областта на иновациите във връзка със суровините може да предостави средство за стимулиране на изследванията в тази област и евентуално да предостави финансиране за пилотни проекти. Натрупаният опит може да бъде на световно равнище и да се използва в Европа и в целия свят (напр. технологиите, използвани в Източна Германия след обединението). Изследването за развитието на технологии и техники може потенциално да бъде област, в която европейската индустрия да има високи постижения.

4.10 Документът относно най-добрите налични техники за управлението на отпадъци от минната промишленост засяга съвсем накратко тяхното използване за отделяне на отпадъците, за да се позволи по-доброто бъдещо възстановяване на хвостохранилища и други отпадъци.

4.11 **Европейските структурни фондове** имат особено важна роля и вече предоставят значителни инвестиции в областта на научноизследователската дейност и иновациите. За сегашния финансов период (2007—2013 г.) са предвидени около 86 милиарда евро. Повечето от тези средства все още не са изразходвани и би трябвало да се използват по по-ефективен начин за иновации и за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

⁽¹²⁾ Интересен модел относно начините за решаване на проблеми, свързани с отговорността, представлява инициативата „Добрят самарянин“ на Агенцията на САЩ по опазване на околната среда.

⁽¹³⁾ Това трябва да се прилага единствено в случай на изоставени мини, за които не може да се определи отговорен оператор.

⁽⁹⁾ G. Jordan и M. D. Alessandro: *Mining, Mining Waste and Related Environmental Issues: Problems And Solutions in Central and Eastern European Candidate Countries* („Минно дело, минни отпадъци и свързаните с тях екологични въпроси: проблеми и решения в страните кандидатки от Централна и Източна Европа“), PECOMINES, JRC 2004 (EUR 20 868 EN).

⁽¹⁰⁾ A.M. Vijdea, S. Sommer, W. Mehl: *Use of Remote Sensing for Mapping and Evaluation of Mining Waste Anomalies at National to Multi-Country Scale* („Използване на дистанционно наблюдение за откриване и оценка на аномалии при минните отпадъци на национално и мултинационално равнище“), PECOMINES, JRC 2004 (EUR 21 885 EN).

⁽¹¹⁾ Plan Nacional de Residuos de Industrias Extractivas 2007-2015 (Национален план за отпадъците от добивните отрасли за 2007-2015 г.), който показва, че в Испания съществуват 988 регистрирани минни езера и язовири с общ обем от 325 878 800 куб. м, и общ обем на минните хвостохранилища, възникнали през периода 1983-1989 г., който възлиза на около 1 375 673 315 куб. м. От общия брой на минните хвостохранилища 47,2 % са изоставени.

4.12 Структурните фондове на ЕС вече са използвани в миналото в някои случаи, когато развитието на новата регионална инфраструктура можеше да се съчетае с изчистването и повторното разработване на стари индустриални и минни региони. Най-успешните инициативи съчетават възстановяването на стари хвостохранилища и депа за отпадъци с нови мини, което – в повечето случаи – подобрява икономическата жизнеспособност благодарение на икономии от мащаба.

4.13 Досега само малък обем средства на ЕС са били използвани за обработването и използването на минни отпадъци в ЕС за икономически и екологични цели. Въпреки това някои европейски инициативи и проекти като Европейската технологична платформа относно устойчивите минерални ресурси, проектът на ЕС ProMine и EuroGeoSource получават финансовата подкрепа на Европейската комисия и се очаква тези проекти да допринесат за иновативни технологии, база данни за проучване на минералните находища и минните отпадъци.

5. Металургични отпадъци. Концепцията за промишлените отпадъци. Предизвикателства за околната среда. Икономически и социални възможности

5.1 Концепцията за промишлените отпадъци не е претърпяла съществено изменение с течение на времето, доколкото философията, че „това, което не е продукт, е отпадък“ остава непроменена. Въпреки това, в съответствие с актуалните екологични политики („нулеви отпадъци“) и икономически въпроси, свързани с недостига на суровини, концепцията за „продукта“ на индустриалната дейност може би трябва съществено да бъде преразгледана.

5.2 Понастоящем сложни промишлени дейности имат за цел получаването на много съпътстващи продукти, а не създаването на един единствен продукт (¹⁴). Например шлаката от доменните пещи при производството на цимент сега се използва като важен компонент на много смеси за цимент (¹⁵).

5.3 Действащото европейско законодателство постановява, че даден процес трябва да има, в допълнение към продукта, само странични продукти, а не съпътстващи продукти. Това означава, че страничният продукт, ако не се произвежда в основния цикъл, се разглежда като отпадък, който може да се използва повторно и е обект на всички разпоредби относно отпадъците.

5.4 В действителност това не е проблем на определение на понятието (съпътстващият или страничният продукт могат да бъдат разглеждани като еквивалентни). Проблемът е свързан с ограниченията, които законът понастоящем налага за страничните продукти. Според член 5 на Директива 2008/98/ЕО един страничен продукт трябва да отговаря на четири изисквания: „(а) по-нататъшната употреба на веществото или предмета е ясно определена; (б) веществото или предметът могат да се използват пряко без по-нататъшна обработка, различна от обичайната промишлена практика; (в) веществото или предметът са произведени като неразделна част от производствен процес; и (г) по-нататъшната употреба е законна, т.е. веществото или предметът отговарят на всички съответни продуктови, екологични и свързани със защитата на човешкото здраве изисквания, съобразени с

конкретната им употреба, и няма да доведат до цялостно вредно въздействие върху околната среда или човешкото здраве“.

5.5 Отпадъците на металургичната промишленост, депонирани в депа, могат да съдържат различни вредни вещества като тежки метали, включително под формата на съединения, които не са били използвани за получаването на „продукта“. Освен това тези вещества (¹⁶), ако се депонират в депа, често изискват предварителна обработка в съответствие с Директива 2006/12/ЕО.

5.6 Предизвикателството в разглеждането на вторичен продукт като страничен продукт позволява обработката и/или производството да може да бъде извършено в самия основен завод (както това се прави сега) или в специални системи, предназначени за преобразуването на съпътстващия продукт в нов продукт, който трябва да бъде пуснат на пазара без ограничения, освен ограничението, че трябва да бъде обявен за съпътстващ продукт. Понастоящем това е възможно само за предприятия и съоръжения, които са оторизирани да обработват отпадъци в съответствие с Директива 2006/12/ЕО.

5.7 Основната полза за околната среда е намаляване на вредата за почвата и ландшафта. Например, може да се изчисли, че за всеки един милион тона стоманена шлака (шлаката от въглеродната стомана може да бъде инертизирана) се изисква обем на депото в размер на около 900 000 m³ и същият обем ще бъде икономисан при извличане на инертни материали (¹⁷). Втората полза след инертизацията за повторна употреба е намаляването на емисиите (пепел и изпугване на метали) в околната среда.

5.8 От социална и икономическа гледна точка дейностите, свързани с обработката и преработването на отпадъци от металургичната промишленост, са иновативни процеси, които изискват, в допълнение към прекия труд, научноизследователска и развойна дейност за намаляване до минимум на въздействието върху околната среда и намаляване на разходите. В тази област беше проведено интересно проучване в Обединеното кралство през 2010 г., в което се определят уменията на работниците, които са необходими за събирането, управлението и обработката на общински и промишлени отпадъци (¹⁸).

6. Отпадъци от електроенергетични централи. Пълноценно използване на продукти от изгаряне на въглища

6.1 Въглищата са важен ресурс, който природата ни предоставя в големи количества. През 2008 г. общото производство на антрацитни въглища възлиза на 579 млн. тона и общото производство на кафяви въглища е било 965 млн. тона (¹⁹). Въглищата осигуряват 27 % от общите потребности от първична енергия и с тях се произвежда 41 % от електроенергията в световен мащаб. Значението на въглищата за производството на електроенергия в света ще се запази, като с въглища

(¹⁴) Въсъщност тази идея не е нова. В индустриалния сектор се прехвърля концепция, която е характерна за селското стопанство, където органичните отпадъци се връщат в почвата под формата на торове или се използва като гориво.

(¹⁵) Европейският стандарт за цимент EN 197-1 въсъщност включва девет типа цимент в списъка на съставките. Количеството на шлаката от доменните пещи, което се използва, е между 6 и 95 % от теглото.

(¹⁶) Напр. прахът от електродовите пещи (който според преценки за ЕС-27 при производството на въглеродна стомана представлява над 1,2 млн. тона) съдържа желязо (10-40 %), но също така и цинк (21-40 %), олово (до 10 %), и кадмий + мед (до 0,7 %). Шлаката (която според преценки за ЕС-27 при производството на въглеродна стомана – основни кислородни пещи и електродовите пещи – представлява 27 млн. тона) може да съдържа калциеви стомана (до 10 %) и железни (10-30 %), манганови (3-9 %), хромови (1-5 %) оксиди.

(¹⁷) Изчислено е, че 27 млн. тона отпадъци, произвеждани годишно в ЕС-27, съответстват по обем на куп, който е висок 20 м и заема територия два пъти по-голяма от размерите на Милано.

(¹⁸) <http://www.viridor.co.uk/news/recycling-waste-industry-labour-market-investigation-published/>.

(¹⁹) Доклад на МАЕ за 2008 г.

ще се произвежда 44 % от световната електроенергия през 2030 г. При сегашните равнища на производство е изчислено, че откритите въглищни резерви ще стигнат за 119 години ⁽²⁰⁾.

6.2 След изгарянето на въглища за производство на електрическа и топлинна енергия остават огромни количества отпадъци, които представляват голям проблем и предизвикателство за общностите в ЕС и в света, където тези типове отпадъци се произвеждат и депонират. Предприятия и изследователски институти от страни като САЩ, Германия и Обединеното кралство от 1945 г. насам търсят начини за пълноценна употреба на тези отпадъци, които бяха определени като продукти от изгаряне на въглища (ПОВ). Основните ПОВ са: летлива и дънна пепел, котлена шлака, пепел от изгаряне на псевдокипящ слой, полусухи абсорбиращи продукти, гипс от десулфониране на димни газове.

6.3 Американската асоциация за въглищна пепел (АСАА) беше създадена през 1968 г. в САЩ като търговска организация, която има за цел повторната употреба на отпадъци от електроцентрали на въглища. Задачата на тази асоциация е да постигне напредък при управлението и използването на продукти от изгаряне на въглища по начини, които се съобразяват с околната среда, които са технически обосновани, конкурентоспособни и в подкрепа на световната общност ⁽²¹⁾.

6.4 АСАА изчислява, че в САЩ производството на ПОВ се е повишило от около 25 млн. тона през 1966 г. на около 135 млн. тона през 2008 г. и пълноценното използване на ПОВ в същото време се е покачило от 5 млн. тона на около 55 млн. тона.

6.5 През 2007 г. Европейската асоциация за продукти от изгаряне на въглища (ЕСОВА) ⁽²²⁾ изчисли, че общото производство на продукти от изгаряне на въглища в ЕС е повече от 100 милиона тона годишно в ЕС-27 и 61 милиона тона в ЕС-15, от които 68,3 % са летлива пепел; 17,7 % гипс от десулфониране на димни газове; 9,4 % дънна пепел; 2,4 % котлена шлака; 1,5 % пепел от десулфониране на димни газове и 0,7 % продукти на абсорбция със сухо впръскване.

6.6 В световен мащаб, но и в Европа потенциалните потребители на ПОВ не са информирани правилно относно характеристиките и предимствата от използването на тези нови материали и продукти. Досега промишлеността в САЩ беше най-големият производител и потребител на ПОВ, следвана от няколко европейски държави като Германия и Обединеното кралство. Ситуацията се променя и страни като Китай и Индия ще станат лидери в производството и потреблението на ПОВ ⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ World Coal Association (Световна асоциация за въглищата).

⁽²¹⁾ Според уебсайта на АСАА асоциацията също се занимава с изследователска дейност, изготвя доклади, извършва проучвания, подготвя документи за отрасли и предоставя експертен опит при рециклирането на въглищна пепел, котлена шлака или материали от десулфониране на димни газове. В Япония също има подобна организация - Център за използване на въглищната пепел.

⁽²²⁾ ЕСОВА беше основана през 1990 г. и понастоящем представлява над 86 % от производството на ПОВ в ЕС-27.

⁽²³⁾ Например в Индия се очаква, че енергийните потребности на страната ще бъдат около 260 000 MW през 2020 г., от които около 70 % ще бъдат добити от въглища. 273 млн. тона ПОВ ще бъдат произведени от електроцентрали на въглища.

6.7 Ползи за околната среда, произтичащи от пълноценното използване на отпадъци от електроцентрали на въглища:

- подобро качество на околната среда около тези електроцентрали;
- икономия на природни ресурси;
- намалени потребности от енергия и намаляване на емисиите на парникови газове;
- спестяване на пространство за депониране.

6.8 Налични приложения на продукти от изгаряне на въглища:

- производство на цимент и бетон. Летливата пепел е свързващо вещество в бетона ⁽²⁴⁾;
- втвърдяване и стабилизиране на опасни отпадъци;
- използване на дънна пепел в смес за асфалт при строежа на пътища;
- използване на гипс от десулфониране на димни газове в селското стопанство;
- извличане на ценосфери или метали. Ценосферите могат да бъдат използвани за лек бетон, структурни материали, синтеза на ултралеки съставни материали. Приложения в автомобилната индустрия, авиацията, производството на гуми, бои и лакове, подови настилки, кабели, тръби, съоръжения за строителството и бита;
- опазване на почвите и оползотворяване на изоставени мини;
- дънната пепел се използва в производството на тухли и на тухли с глинено покритие. Тухлите от летлива пепел не изискват изпичане в пещ и могат да съдържат висок процент рециклирани материали;
- извличане на германий от летливата пепел от въглища;
- разработване на нови бои и други екологични приложения. Боите, в производството на които се използва ПОВ, са устойчиви на вода, киселинни и органични разтворители;
- продукти - заместители на дървото;
- използване на летлива пепел в обработването на отпадъчни води, за тежки метали като Cd или Ni;
- проучвания за превръщането на токсична летлива пепел в метална паяна за автомобилната индустрия.

⁽²⁴⁾ Според АСАА повече от половината от бетона, който се произвежда в САЩ, се смесва с летлива пепел.

6.9 Големи количества летлива пепел в Европа се депонират или се използват за приложения с ниска стойност с някои изключения (напр. Нидерландия и Германия). Това се дължи на качеството на пепелта в ЕС, която невинаги е подходяща за приложения с висока стойност, но и поради липсата на информация и популяризиране на пълноценното използване на ПИВ в различни приложения. В бъдеще качеството на летливата пепел се очаква да се подобри благодарение на екологичните изисквания, с които трябва да се съобразяват електроцентралите на въглища, и усилията на индустрията да изгаря въглища по ефективен и щадящ природата начин.

6.10 Необходими са повече проучвания и изследвания, за да се разберат факторите, които влияят върху използването на ПИВ. Интелигентното използване на тези продукти следва да бъде цел

и за това са необходими иновативни икономически, управленчески и логистични решения в допълнение към система за класифициране на пепелта, базирана на резултатите, и програми за НИРД за подобряване на процеса на преобразуване на ПИВ в нови иновативни материали и за увеличаване на съществуващите познания за състава, морфологията и структурата на ценосферите на летливата пепел.

6.11 Законовата дефиниция на ПИВ като отпадъци поставя пречки, които възпират пълноценното използване на отпадъци от въглищни топлоцентрали. Съществуващата класификация е хармонизиран списък на отпадъци, който може да бъде преразгледан въз основа на нови знания и резултати от изследвания. По този начин ПИВ, които не са обект на законодателството за отпадъците, могат да бъдат включени в приложното поле на Регламента REACH.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Възможности и предизвикателства пред развитието на по-конкурентоспособен европейски сектор на дървообработването и производството на мебели“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 24/04)

Докладчик: **г-н ZBOŘIL**

Съдокладчик: **г-н PESCI**

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Възможности и предизвикателства пред развитието на по-конкурентоспособен европейски сектор на дървообработването и производството на мебели“

(становище по собствена инициатива).

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 септември 2011 г. (докладчик: г-н ZBOŘIL, съдокладчик: г-н PESCI).

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 120 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В европейския сектор на дървообработването и производството на мебели (включително целулозната и хартиената промишленост) се използва предимно естествена възобновяема суровина (дървесина). Той има ключова роля за развитието на екологична икономика. ЕИСК отбелязва със съжаление съществувашите в момента ключови несъответствия между определени части на някои политики и инициативи на ЕС, които имат сериозно отражение върху конкурентоспособността и рентабилността на отраслите, свързани с горското стопанство.

1.2 Секторът е изправен пред нарастваща конкуренция за дървесина от сектора на възобновяемата енергия, дължаща се на субсидии и други мерки за насърчаване на използването на биомаса (дървесината е едно от основните горива за производство на енергия от биомаса). Освен това съществуват трудности и по отношение на инвестициите, научните изследвания, обучението, привличането на млади работници и административните ограничения, свързани с обществените поръчки. Нещо повече, секторът на производството на мебели е изправен пред драстично повишаване на цените на суровини, като кожа, пластмаси, естествени влакна и нефтени деривати.

1.3 ЕИСК призовава институциите на ЕС и държавите-членки да се ангажират сериозно с приспособяването и разработването на законодателна рамка, способна да повиши конкурентоспособността и да спомогне за подобряване на достъпа до доставки на тази суровина за сектора на дървообработването и производството на мебели и за целулозната и хартиената промишленост. ЕИСК припомня необходимостта от задълбочено проучване на проблемите по отношение на снабдяването с дървесни суровини на отраслите, свързани с горското стопанство, и на сектора на енергията от възобновяеми източници (биомаса).

1.3.1 ЕИСК насърчава Комисията да си сътрудничи с горската/дърводобивната промишленост, за да предложи подходящи и конкретни мерки за справяне с тези проблеми. За улесняване на сътрудничеството, Комитетът предлага да се създаде неформална, неутрална, междуйнституционална

експертна група – свързана също и със съответните заинтересовани страни – за „дървесината като устойчива суровина“. CCMI, разбира се, проявява интерес към участие в този орган.

1.4 Европейското проучване „EUwood“⁽¹⁾ показва, че потреблението на дървесина за целите на производството на енергия се очаква да нарасне от 346 милиона плътни кубически метра през 2010 г. (3,1 EJ) на 573 милиона кубически метра (5 EJ) през 2020 г. и би могло да достигне 752 милиона кубически метра през 2030 г. (6,6 EJ). Тези резултати се основават на предположението, че делът на дървесината в енергията от възобновяеми източници ще намалява – от 50 % през 2008 г. на 40 % през 2020 г. Очаква се към 2025 г. дефицитът на дървесина да достигне 200 милиона м³, а към 2030 г. – 300 милиона м³.

1.5 ЕИСК призовава дървесината да бъде включена като ключова суровина в Европейското партньорство за иновации в областта на суровините, в съответствие с препоръките на съобщението на ЕК относно суровините. В този контекст биха могли да бъдат разглеждани по-специално възможностите за повторна употреба и рециклиране.

1.6 Политиките на ЕС по отношение на горското стопанство следва да подкрепят активното управление на горския фонд. ЕИСК предлага по-конкретно Европейската комисия да насърчи отглеждането на „култури за дървен материал, предназначен за енергийни цели, с къс период на ротация“. Следва също да бъдат разглеждани мерки, с които да се гарантира, че подходящата за промишлени цели дървесина няма да се използва за производство на енергия от възобновяеми източници.

⁽¹⁾ Източник: европейско проучване „Real potential for changes in growth and use of EU forests. EUwood“ („Реален потенциал за промени в растежа и използването на горите в ЕС. Дървесината в ЕС“). Стр. 45, глава 3.5 „Бъдещо търсене на енергията, произведена от дървесина“. „...Потреблението на дървесина за производство на енергия се очаква да нарасне от 346 милиона м³ през 2010 г. (3,1 EJ) до 573 милиона м³ (5 EJ) през 2020 г. и може да достигне 752 милиона м³ през 2030 г. (6,6 EJ). Тези резултати се основават на предположението, че делът на произведената от дървесина енергия в общото количество енергия от възобновяеми източници ще намалее от 50 % през 2008 г. до 40 % през 2020 г.“

1.7 ЕИСК подчертава необходимостта от активно насърчаване на строителството на екологични сгради, в които се използват щадящи околната среда и ефективни от гледна точка на ресурсите структури и процеси през целия период на експлоатация. За тази цел би могла да бъде полезна ежегодна проява – например семинар – подкрепяна от ЕИСК, във връзка със съответните служби на Комисията, на която да бъдат демонстрирани устойчиви сгради и дизайн.

1.8 ЕИСК приветства предложението на заместник-председателя на Европейската комисия Antonio Tajani да се въведе „тест за конкурентоспособност“ преди подписването на споразумение за търговско партньорство между ЕС и други трети страни. Комитетът изразява също така съгласие с необходимостта от оценяване на въздействието върху индустриалната конкурентоспособност на всички други политически инициативи (като политики в областта на енергетиката, търговията, опазването на околната среда, социалната област и защитата на потребителите) преди тяхното осъществяване.

1.9 За да повиши производителността си и да надделее над конкуренцията, секторът се нуждае от работници, които притежават най-актуалните умения и са подготвени да работят с най-новите технологии. ЕИСК приветства проактивния подход на отрасъла към предпазване на работниците от излагане на въздействието на вредни агенти на работното място. Комитетът приветства и поетия от сектора ангажимент да осигури професионално развитие и сигурност на работните места, да се грижи за здравето и благосъстоянието на работниците, да развива уменията и компетенциите им и да поддържа баланс между работата и личния живот.

1.10 Постигнатият досега успех в усилията да се осигури приемане на равнище ЕС на проектите в областта на дървообработването и производството на мебели е видимо скромно. За да се окаже по-силна подкрепа чрез НИРД на европейския отрасъл на дървообработването и производството на мебели, бъдещите програми трябва да отчетат по-специално специфичните трудности и нужди на МСП.

1.11 ЕИСК припомня важността на тясното сътрудничество между отрасъла и европейските/националните институции в борбата срещу фалшифицирането. Затова ЕИСК подкрепя създаването на стандартен европейски патент и призовава за въвеждане на „продуктови досиета“ за мебели. Разработването на технологии, които да улеснят удостоверяването на произхода на стоките, също би помогнало в значителна степен. ЕИСК препоръчва ЕС да предприеме действия за повишаване на капацитета на националните митници, както и за организиране на „европейски/национален ден за борба с фалшифицирането“.

2. Отрасълът на дървообработването и производството на мебели в Европейския съюз ⁽²⁾

2.1 Отрасълът на дървообработването и производството на мебели е важен, устойчив, новаторски и щадящ околната среда сектор с оборот от близо 221 милиарда евро за 2008 г., който осигурява работни места на 2,4 милиона души в над 365 000 предприятия, голямото мнозинство от които са МСП. Отрасълът за производство на мебели генерира близо половината от този оборот; след него се нареждат производството на елементи за строителството (19,3 %), дъскорезната промишленост (13,9 %)

и производството на панели (9,2 %). Общата финансова и икономическа криза оказва голямо въздействие върху целия сектор. Между 2008 и 2009 г. оборотът спадна с над 20 %. Производството на целулоза и хартия в Европа е другият отрасъл, свързан с горското стопанство. Годишният му оборот възлиза на 71 милиарда евро, а производството – на 36 милиона тона целулоза и 89 милиона тона хартия.

2.2 От гледна точка на заетостта, отрасълът за производство на мебели осигурява 51 % от работните места в сектора. Най-много работни места в сектора осигурява Италия – 363 000, следвана от Полша, Германия, Испания и Обединеното кралство. В новите държави-членки на ЕС се наблюдава особено голям брой на заетите в сектора. Работещите в дървообработването представляват 34 % от общия брой на заетите. Секторът на дървообработването и производството на мебели осигурява работни места, които често са в отдалечени или слабо индустриализирани или развити райони, като по този начин допринася значително за развитието на икономиката в селските райони. Броят на пряко заетите в производството на целулоза и хартия възлиза на 235 000 души, а този на непряко заетите – на 1 милион души. 60 % от всички работни места се намират в селски райони.

2.3 Тъй като използва предимно естествена възобновяема суровина (дървесина) и е доказал своята устойчивост, секторът играе водеща роля за развитието на екологична икономика, която е една от големите цели на ЕС за в бъдеще. Резултатите от производството на целулоза и хартия по отношение на околната среда също са впечатляващи. По отношение на суровините половината от използваните за производството на хартия влакна се рециклират. При другата половина се наблюдава добро оползотворяване на ресурсите – 20-30 % от тези влакна са отпадъци от други отрасли, 40-60 % са от сеч за прореждане на гори и едва 20 % от нова сеч.

2.4 За съжаление понастоящем се наблюдават някои несъответствия между определени части на някои политики и инициативи на ЕС, които имат сериозно отражение върху конкурентоспособността и рентабилността на сектора. Европейският сектор на дървообработването и производството на мебели е изправен пред нарастваща конкуренция за дървесина от сектора на възобновяемата енергия, дължаща се на субсидии и други мерки за насърчаване на използването на биомаса (дървесината е едно от основните горива за производство на енергия от биомаса). Трудности съществуват и по отношение на инвестициите, научните изследвания, обучението и образованието и привличането на млади работници. Административните ограничения, свързани с обществените поръчки, оказват допълнителен натиск върху сектора.

2.5 Секторът е изправен пред все по-силна конкуренция от страна на нискоразходните, нововъзникващи икономики и пред нарастващ брой технически пречки за търговията. Нещо повече, секторът на производството на мебели се сблъсква не само със затруднения по отношение на достъпа до дървесина като суровина, но и с драстично повишаване на цените на материали като кожа, пластмаси, естествени влакна и нефтени деривати.

2.6 Ако институциите на ЕС не се ангажират с разработването на законодателна рамка, която може да повиши конкурентоспособността, и не гарантират доставките на суровини за сектора на дървообработването и производството на мебели, бъдещето на целия сектор ще остане под въпрос.

⁽²⁾ Източник: Годишен доклад на Европейската федерация на производителите на панели (ЕФПП) за 2009-2010 г.

3. Въздействие на европейското законодателство в областта на възобновяемите енергийни източници върху търсенето на дървесина

3.1 ЕИСК изразява сериозно безпокойство от въздействието на пакета от мерки на Комисията в областта на изменението на климата и енергетиката върху развитието на възобновяемите енергийни източници и общата наличност на дървесина, която е суровината на този отрасъл. ЕИСК изразява разочарование от това, че използването на неподходящи схеми за субсидиране на производството на енергия от възобновяеми източници, създадени за изпълнение на ангажиментите в областта на климата, направи прякото изгаряне на дървесина по-привлекателно от използването ѝ за производство на продукти. Това оказва сериозно въздействие върху доставките на дървесина за дървообработващите предприятия и върху общата им конкурентоспособност и рентабилност.

3.2 ЕИСК призовава Европейската комисия да извърши задълбочено проучване на проблемите по отношение на снабдяването с дървесни суровини на отраслите, свързани с горското стопанство, и на сектора на възобновяемите енергийни източници (биомаса). ЕИСК насърчава Комисията да си сътрудничи с горската/дърводобивната промишленост, за да предложи подходящи и конкретни мерки за справяне с тези проблеми. За улесняване на сътрудничеството Комитетът предлага да се създаде неформална, неутрална, междуинституционална експертна група – свързана също и със съответните заинтересовани страни – за „дървесината като устойчива суровина“. CSMI, разбира се, проявява интерес към участие в този орган.

3.3 ЕИСК подкрепя призива на дървообработващата и хартиената промишленост за балансиран подход към използването на енергия от дървесна биомаса, за да се избегнат нарушенията на пазара по отношение на наличността и цената на добиваните в горите суровини за производствените отрасли. Следва също така да се има предвид, че голям брой предприятия за производство на панели бяха принудени да работят с намален капацитет между юни 2009 г. и юни 2011 г. – не по финансови или технологични причини, а по-скоро поради липса на суровини.

3.4 Въпреки че дървесната биомаса несъмнено има най-висока плътност на мощността (енергиен поток във ватове на квадратен метър) сред всички видове биомаса, трябва да се има предвид, че тази плътност все пак е много ниска ($0,6 \text{ W/m}^2$); така например една електроцентрала, захранвана с дърва, с инсталирана мощност от 1 GW, коефициент на използване на производствената мощност 70 % и коефициент на полезно действие 35 % се нуждае годишно от суровини, получени от около 330 000 хектара насаждения, което се равнява на площ от почти 58 на 58 км⁽³⁾. За да бъдат изпълнени европейските цели в областта на възобновяемите енергийни източници с очаквания дял на биомасата, ще са необходими 340-420 млн. плътни кубически метра (пл. м³) дървесна биомаса.

3.5 По отношение на насърчаването на използването на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) и биомаса, ЕИСК счита за ключови следните принципи:

- в плановите си за действие относно ВЕИ държавите-членки следва да дадат оценка на наличната в страната или региона дървесна биомаса за енергийна употреба и на количествата суровини, които отрасълът на дървообработването вече използва, преди да прилагат мерки за насърчаване на употребата на ВЕИ;
- за да се възстанови естественият баланс между използването на дървесина като материал и енергийната употреба на биомаса, трябва да се избягва отпускането на субсидии за пряко изгаряне на дървесина;
- следва да се въведат подходящи методи, които да гарантират оптимална степен на възстановяване и рециклиране на дървесните и производствените отпадъци;
- следва да се насърчава принципът на каскадната употреба (производство на продукти, повторна употреба, ремонт и рециклиране, оползотворяване на енергийното съдържание);
- европейските и националните институции следва да насърчават мерки за по-активна мобилизация на използването на дървесина от гори и други източници⁽⁴⁾ и следва да се подпомогне отглеждането на гори с кратък цикъл на ротация, с цел производство на енергия от биомаса.

3.6 От икономическа гледна точка добавената стойност в отрасъла за производство на продукти от дървесина се изчислява на 1 044 евро за тон суха дървесина и на 118 евро за тон дървесина, използвана за биоенергия. От гледна точка на заетостта, отрасълът за производство на продукти от дървесина генерира 54 човекочаса на тон суха дървесина, докато в сектора на биоенергията този показател е едва два човекочаса⁽⁵⁾. Що се отнася до въглеродния цикъл, отрасълът за производство на продукти на основата на дървесина осигурява много по-големи ползи от гледна точка на заетостта и добавената стойност в сравнение с прякото изгаряне на дървесина.

3.7 В продължение на десетилетия секторът на дървообработването допринася за устойчивото използване на енергията и природните ресурси, проправяйки пътя в областта на производството на енергия от възобновяеми източници. Това е друг жизненоважен принос към намаляване на последиците от изменението на климата.

3.8 Нещо повече, значителни икономии на енергия бяха постигнати и чрез инвестиране в съвременен оборудване и процеси, при които по-голямата част от необходимата за процесите в промишленото дървообработване енергия се произвежда от дървесна биомаса, която не подлежи на рециклиране. На практика до 75 % от енергията, използвана при производството на продукти от дървесина, се произвежда от дървесни отпадъци и възстановена дървесина. Освен това секторът непрекъснато подобрява показателите си за рециклиране на дървесина чрез значителни инвестиции в новаторски технологии.

⁽³⁾ Vaclav Smil, Power Density Primer – Understanding the Spatial Dimension of the Unfolding Transformation to Renewable Electricity Generation („Въведение в понятието плътност на мощността. Разбиране на пространственото измерение на протичащата трансформация към възобновяема електроенергия“), май 2010 г.

⁽⁴⁾ „Mobilisation and efficient use of wood and wood residues for energy generation“ („Мобилизация и ефективна употреба на дървесината и дървесните отпадъци за енергопроизводство“). Доклад за Постоянния комитет по горите, изготвен от Специалната работна група II „Мобилизация и ефективно използване на дървесината и дървесните отпадъци за енергопроизводство“.

⁽⁵⁾ Tackle Climate Change: Use Wood. („Как да се справим с изменението на климата: да използваме дървесина“), публикация на Европейската конфедерация на предприятията в отрасъла на дървообработването (CEI-Bois), ноември 2006 г.

3.9 Дървесината представлява ограничен ресурс и дървообработващата промишленост е поела ангажимент да я използва по възможно най-ефективен начин. През последните две десетилетия в сектора бяха развити логистични мрежи за събиране и възстановяване на рециклирана дървесина. ЕИСК обаче осъзнава, че в няколко държави-членки ценни дървесни ресурси се изхвърлят на сметищата в противоречие с целите на Директивата относно депонирането на отпадъци (1999/31/ЕО). ЕИСК призовава Европейската комисия да осигури правилното прилагане на Директивата относно депонирането на отпадъци, за да се гарантира, че източници на дървесина, подходяща за промишлени цели или за целите на производството на енергия от възобновяеми източници, не остват неоползотворени.

4. Дървесината като отлично многофункционално решение за икономия на енергия в сградите

4.1 Енергийната ефективност е един от основните елементи на стратегията на ЕС „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Енергийната ефективност е „един от икономически най-ефективните начини за подобряване на сигурността на енергийните доставки и за намаляване на емисиите на парникови газове и на други замърсители“⁽⁶⁾.

4.2 Сградите имат дял от 40 % от енергопотреблението и 36 % от емисиите на CO₂ в ЕС. Енергийните характеристики на сградите са от ключово значение за постигане на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката в краткосрочен и дългосрочен план.

4.3 Дървесината като строителен материал може да предостави решение за икономически ефективно подобряване на енергийните характеристики на сградите; много международни научни изследвания са установили, че емисиите на парникови газове при сградите с дървена конструкция са по-ниски със съответно 26 % и 31 % в сравнение със сградите със стоманена и бетонна конструкция. Нещо повече, в жилищния сектор сградите със стоманена и бетонна конструкция използват със 17 % и 16 % повече енергия през целия си експлоатационен живот и изпускат с 14 % и 23 % повече замърсители на въздуха от къщите с дървена конструкция. С оглед на това, секторът може да играе важна роля за изпълнение на целите на пътната карта на ЕК за 2050 г. за намаляване на емисиите на парникови газове с 80 % до 2050 г.

4.4 ЕИСК подчертава необходимостта от насърчаване на строителството на екологични сгради, в които се използват щадящи околната среда и ефективни от гледна точка на ресурсите структури и процеси през целия период на експлоатацията – от проектирането до строителството, експлоатацията, поддръжката, реновирането и събарянето. Необходимо е да се насърчава използването на подхода на оценка на жизнения цикъл, който включва определяне на материала с най-малко въздействие върху глобалното затопляне.

4.5 ЕИСК изразява съжаление, че все още съществуват законодателни бариери или пречки от гледна точка на разбиранията, които възпрепятстват по-активното използване на дървесина и продукти на основата на дървесина в жилищните сгради в ЕС. На национално равнище следва да се предприемат ad hoc инициативи за повишаване на знанията на местните и регионалните власти за дървесината като строителен материал. Нещо повече, липсата на подходящо образование, обучение и умения, не само в отраслите за производство на основата на дървесина,

но и в свързаните с тях ключови професионални сфери (строителни инженери, архитекти и т.н.), е една от най-важните пречки пред по-широкото използване на дървесина в строителството.

4.6 За съжаление положителната роля на дървесината в жилищното строителство невинаги се признава изцяло в действащите към момента схеми за оценка на екологичността на сградите. Всъщност някои от тези схеми работят срещу използването на дървесина. Затова ЕИСК призовава за използване на общоприети методологии за оценка на жизнения цикъл, които да отчитат всички предимства и недостатъци на строителния материал, включително съхраняването на въглерод.

4.7 Насърчаването на използването на продукти от дървесина е най-екологичният избор. Ако използва пълния потенциал на дървесината (поглъщателна способност и ефект на заместване) в сградния фонд, Европа би могла да намали емисиите на CO₂ с 300 милиона тона (между 15 % и 20 %) ⁽⁷⁾. ЕИСК признава, че ако се използват екологични строителни материали, може да се постигне ефективно енергоспестяване в сградите.

4.8 В по-общ план, във връзка с текущия дебат за изменението на климата и в частност дискусиите за земеползването, промените в земеползването и горското стопанство, ЕИСК призовава властите:

- да признаят значението на продуктите от дървесина като резервоари за въглерод ⁽⁸⁾;
- да насърчават употребата на материали, действащи като резервоари за въглерод и имащи по-малък „въглероден отпечатък“ и въздействие върху другите ресурси.

5. Световната икономика – предизвикателства и възможности за отраслите на дървообработването и производството на мебели

5.1 В днешно време географското разстояние вече не осигурява защита от конкуренцията.

5.2 Глобализацията се отрази на европейските отрасли на дървообработването и производството на мебели по много начини:

- натиск на вноса от нискоразходни страни – по-конкретно азиатски – и то не само на потребителски продукти като мебели или дървени подови настилки (паркет и ламинати), но и на шперплат, за който вече беше въведено антидъмпингово мито. Конкуренцията, особено от Китай, оказва силен натиск върху цените на шперплата и мебелите;
- износът за Китай на дървени трупи (бук, дъб, тополя), които се връщат в Европа под формата на (полу)готови продукти. По данни на митническите служби на Китай, общият внос на дървени трупи през първите четири месеца на 2010 г. е бил 11 милиона м³ – с 24 % повече в сравнение със същия период на 2009 г. През 2009 г. стойността на внесените продукти на дървообработването в тесния смисъл на думата е била 7 милиарда евро. В продължение на много години Китай е най-големият чуждестранен доставчик на мебели за ЕС. От 2008 г. насам над 50 % от общия внос в Европа е от Китай. Вносът в Европа на мебели от Китай е нараснал с 46,9 % спрямо 2005 г., въпреки че общият внос на мебели е нараснал едва с 12,6 % в стойностно изражение, което подчертава преобладаващия дял на Китай.

⁽⁷⁾ CEI-Bois: www.cei-bois.org.

⁽⁸⁾ Dušan Vácha, TSU Internship, Harvested Wood Products, approaches, methodology, application, („Продукти от дървесина – подходи, методология, приложение“), IPCC/NGGIP/IGES, Kanagawa, Япония, май 2011 г.

⁽⁶⁾ План за енергийна ефективност, 2011 г. – COM(2011) 109 окончателен.

5.3 Европейските институции следва да гарантират равни условия, при които европейските производители и техните конкуренти да са подчинени на едни и същи пазарни правила. ЕИСК приветства предложението на заместник-председателя на Европейската комисия Antonio Tajani да се въведе „тест за конкурентоспособност“ преди подписването на споразумения за търговско партньорство между ЕС и трети страни. В бъдеще търговските и инвестиционните споразумения между ЕС и страни извън ЕС следва да се договарят на базата на оценка на въздействието, извършена преди започването на преговорите. Комитетът изразява също така съгласие с необходимостта от оценяване на въздействието върху индустриалната конкурентоспособност на всички други политически инициативи (като политики в областта на енергетиката, търговията, опазването на околната среда, социалната област и защитата на потребителите) преди тяхното осъществяване.

5.4 Тъй като много от последиците от глобализацията не могат да бъдат забавени или предотвратени, европейските отрасли на дървообработването и производството на мебели ще трябва да продължат да навлизат в нови и новаторски сегменти. Секторът вече е насочил вниманието си към развиването на конкурентни предимства, като например:

- гъвкаво производство, което дава възможност да се произвеждат продукти, съобразени с нуждите на потребителя;
- спецификации за високо качество и напреднала технология;
- висококачествен дизайн;
- налагане на други стойности, различни от стойността, определяна от цената (напр. търговска марка, впечатления на клиента по време на продажбата);
- интегриране на услугите преди и след продажба;
- бърза дистрибуция с поддържане на минимални количества на склад.

5.5 Така европейската промишленост се концентрира върху един „безкраен“ процес на създаване на иновации по отношение на технологията, функционалността и естетиката. Високо иновационните и оригиналните нишови продукти са от ключово значение за способността на сектора да се конкурира с китайската промишленост, която вече произвежда всякакви видове стоки на много по-ниски от европейските цени.

6. Социални аспекти

6.1 Секторът на дървообработването и производството на мебели е подложен на огромен натиск в резултат на множество външни стресови фактори, като глобализацията на пазарите, ускорения темп на технологично развитие и неотдавнашната световна финансова криза. Наложително е пазарните стратегии да бъдат преориентирани, за да може секторът да запази конкурентоспособността си и да продължи да бъде важна част от европейската икономика. По-конкретно предизвикателствата включват пенсионните планове, по-ниската от средното равнище степен на образование на работната сила,

способността за привличане и задържане на млади работници и изискванията за обновяване на уменията. Необходимо е демографското развитие на работната сила в сектора да се наблюдава непосредствено, както и да се предприемат изпреварващи действия, така че да не се затруднява процъфтяването на сектора в бъдеще.

6.2 Наличието на добре обучена работна сила, притежаваща необходимите умения, е ключов аспект. Специфичните умения, свързани с производствения цикъл при мебелите или продуктите от дървесина, могат да предопределят успеха на самия продукт. Обучението на работниците трябва да се основава не само на традиционните модели, но и на новите потребности на пазара и на технологичното развитие.

6.3 Специфичен актуален проблем за сектора е застаряващата работна сила в повечето отраслови подсектори, както и непривлекателността му за младите работници. Секторът се нуждае от работници, притежаващи най-актуалните умения и обучени да работят с последните технологии.

6.4 Отрасълът работи съвместно със секторните организации и профсъюзите⁽⁹⁾ за решаването на тези проблеми, поставяйки акцент върху липсата на професионални умения и необходимостта от привличане на млади работници. Осигуряването на достатъчно голям брой обучени работници за посрещане на търсенето в сектора е един от ключовите фактори за укрепване на конкурентоспособността на сектора. Програмите за обучение към висшите учебни заведения следва да отговорят на нуждите на работната сила.

6.5 Освен това отрасълът полага усилия за предпазване на работниците от излагане на въздействието на вредни агенти на работното място посредством проекти за разработване на най-добри практики в областта на здравеопазването и безопасността, подпомагани от Европейската комисия. Проектите „REF-Wood“ и „Less Dust“ са най-добрите примери за решимостта на отрасъла на дървообработването да създаде здравословна работна среда за своите работници. Тези инициативи на европейските социални партньори са насочени към повишаване на заетостта чрез осигуряване на по-добри условия на труд и следва да доведат до оценка на въздействието и определяне на по-нататъшни стъпки за постигане на целите, поставени от социалните партньори. Секторите на дървообработването и производството на мебели считат за жизнено важни осигуряването на професионално развитие и сигурност на работниците, мазта, грижите за здравето и благосъстоянието на работниците, развиването на уменията и компетенциите им и поддържането на баланс между работата и личния живот. ЕИСК приветства и подкрепя факта, че на равнище предприятия съществуват социални харти за правата и задълженията на работниците и работодателите.

6.6 Важно е да се подчертае, че поради факта, че в европейските отрасли на дървообработването и производството на мебели се използват възобновяеми суровини и потреблението на енергия е ниско, както и поради това, че заводите често са разположени в селски райони, тези отрасли притежават голям потенциал за развитие на екологични работни места на местно равнище.

⁽⁹⁾ Вж. например Социалната харта на Pfeiderer AG (PASOC), подписана във Франкфурт на Майн, Германия, на 30 ноември 2010 г. http://www.pasoc.innopas.eu/fileadmin/docs/documents/sozialcharta/EN_IFA-PAG.pdf.

7. Научни изследвания и иновации

7.1 За да осигури достъп до европейските програми за НИРД, европейският дървообработващ сектор създаде, заедно с партньорите си от целулозната и хартиената промишленост и собствениците на гори, Технологичната платформа за сектора на горите (ТПСГ). Въпреки че това определено създаде възможности за НИРД на равнище ЕС, успехът по отношение на приемането на равнище ЕС на проекти, свързани с дървообработването и производството на мебели, все още е видимо скромнен, като се има предвид, че много малък брой МСП разполагат с необходимите за участие ресурси.

7.2 Програмите за сътрудничество на ЕС като мрежите „ERA-NET“ се оказаха по-добре съобразени с нуждите на МСП и също откриха конкретни възможности за предприятията от сектора.

7.3 Следователно, за да могат отраслите на дървообработването и производството на мебели в Европа да се възползват от по-силната подкрепа за НИРД, бъдещите програми на ЕС в областта на НИРД ще трябва специално да отчетат специфичните потребности на МСП, така че да улеснят достъпа до програмите и да отговорят на ежедневните нужди на предприятията.

7.4 Затова ЕИСК призовава Европейската комисия и държавите-членки да отдадат дължимото внимание на тези бележки и да ги разгледат в светлината на протичащото обществено допитване по Зелената книга относно обща стратегическа рамка за бъдещото финансиране от ЕС на научните изследвания и иновациите. Освен това ЕИСК насърчава европейските институции да проучат инициативи за поощряване на развитието на нетехнологични иновации.

7.5 Иновациите се развиват органично и не са нещо, което може да бъде получено при поискване. Въпреки това националните и европейските органи могат да подпомогнат процеса на иновации, като осигурят рамкови условия, които да стимулират предприятията да инвестират време и средства в своето бъдеще.

7.6 Европейската политика по отношение на суровините се концентрира върху материалите с изключително важно значение, вместо върху други суровини, като дървесина или рециклирана хартия. За преодоляването на този очевиден пропуск в политиката на ЕК, ЕИСК призовава дървесината да бъде включена като ключова суровина в Европейското партньорство за иновации в областта на суровините, в съответствие с препоръките на съобщението на ЕК относно суровините.

8. Права върху интелектуалната собственост и фалшифициране на продукти

8.1 Защитата и прилагането на правата върху интелектуалната собственост трябва да бъдат приоритет, за да се гарантира конкурентоспособността на ЕС в световната икономика въпреки ръста на международното фалшифициране и пиратство в много

сектори. ЕИСК подчертава необходимостта от засилено сътрудничество в областта на правата върху индустриалната собственост, по-специално чрез създаването на стандартен европейски патент.

8.2 ЕИСК припомня важността на тясното сътрудничество между отрасъла и органите на управление (на европейско и национално равнище) в борбата срещу фалшифицирането. Жизненоважно е да се осигури по-голяма подкрепа за обучението на служителите в публичния сектор и митниците и за повишаване на осведомеността на потребителите. От голяма полза би било и разработването на технологии, улесняващи удостоверяването на произхода на истинските продукти като контрапункт на фалшификатите. ЕИСК препоръчва ЕС да предприеме действия за повишаване на капацитета на националните митници за борба с търговията с фалшифицирани стоки.

8.3 Италианската инициатива „Национален ден за борба с фалшифицирането“, организирана миналата година от Конфедерацията на италианската индустрия (Confindustria) в Рим и в още няколко италиански града, е пример за добра практика. ЕИСК приканва европейските институции да организират подобна проява на европейско и национално равнище.

8.4 Фалшифицираните мебели могат да бъдат опасни за здравето или дори за живота на хората. Затова, с цел да се засилят правата върху интелектуалната собственост и борбата с фалшифицираните продукти, ЕИСК приканва Европейската комисия да създаде „продуктово досие“ за продуктите на мебелната промишленост. Продуктовото досие следва да се прилага към закупения продукт, за да се осигури необходимата прозрачност в търговските отношения между производители, разпространители и потребители. За пусканите на европейския пазар продукти на мебелната промишленост следва да се предоставя най-малко следната информация: правното наименование или наименованието на продукта по Общата митническа тарифа (ОМТ), търговското наименование на производителя или вносителя, произходът на продукта, наличието на материали или вещества, които биха могли да навредят на хората или на околната среда, информация за използваните материали и производствени методи, ако те имат значение за качеството или характеристиките на продукта, упътвания за ползване.

8.5 Комитетът признава наличието на реална необходимост от подкрепа за сектора на дървообработването и производството на мебели посредством икономически реформи за насърчаване на популяризирането на продуктите в международен план и за осигуряване на лоялна конкуренция. ЕС следва също така да призове нововъзникващите икономики да реформират националните си системи, за да премахнат неефективността на бюрократичния апарат или да компенсират регулаторни или бюрократични дисбаланси, които могат да се дължат на тарифната система. Правната рамка също би могла да бъде подобрена, с цел да се създаде ясна регулаторна рамка за европейските предприятия, които искат да инвестират в трети пазари.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Перспективи за устойчива заетост в сектора на железопътния транспорт, подвижния състав и производителите на инфраструктура: как индустриалните промени ще повлияят на заетостта и уменията в Европа“ (становище по собствена инициатива)

(2012/С 24/05)

Докладчик: **г-н CURTIS**

Съдокладчик: **г-жа HRUŠECKÁ**

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Перспективи за устойчива заетост в сектора на железопътния транспорт, подвижния състав и производителите на инфраструктура: как индустриалните промени ще повлияят на заетостта и уменията в Европа“ (становище по собствена инициатива).

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 септември 2011 г. (докладчик: г-н CURTIS, съдокладчик: г-жа HRUŠECKÁ).

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 104 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейската индустрия за железопътно оборудване е доказала способността си да реализира най-съвременните решения за транспортни средства, които са екологични и лесни за използване и отговарят на високите изисквания за мобилност и намаляване на въглеродния диоксид. Западането на вътрешния пазар и ограниченият достъп до други пазари ще подкопаят водещата позиция на европейската индустрия. Амбициозната програма на ЕС за транспорта не може да бъде изпълнена без наличието на силна индустрия, базирана в Европа. ЕИСК препоръчва следните действия за утвърждаване и укрепване на стратегическата позиция на тази индустрия в Европа.

1.2 Необходимо е да се изготви подробен опис на проблематичните пунктове в основните национални и транснационални връзки.

1.3 Чрез извършването на сравнение между действащите градски системи в европейските метрополни райони и най-съвременните решения, основаващи се на енергийна и екологична ефективност, следва да се установят стандарти.

1.4 Производителите от ЕС следва да имат същия достъп до пазарите извън ЕС, с какъвто разполагат производителите извън ЕС до пазара на ЕС, на взаимна основа.

1.5 Необходима е цялостна индустриална политика, която включва значителни инвестиции в конвенционалните системи. Липсата на инвестиции би довела до допълнителна загуба на работни места и на умения в този стратегически сектор. Това от своя страна би означавало опасно отслабване на сектора.

1.6 Въпреки че Европейската железопътна агенция (ERA) издаде технически спецификации за оперативна съвместимост (TCOC), изграждането на интегрирана железопътна мрежа е все още далеч от своята реализация, което създава очевидни пречки пред общоевропейския железопътен транспорт. ЕИСК е на мнение, че предвид настоящата ситуация трябва пълноценно да се използва стратегията „Европа 2020“, която, освен всичко друго, предвижда стабилна рамка за координация между Комисията и държавите-членки по въпроси, които не са пряко обхванати от разпоредби или законодателство на ЕС, но са от съществено значение за единния пазар.

1.7 Значителното разширяване на транснационалното сътрудничество, включително с участието на университетите, научноизследователските центрове и младите специалисти, получили подходящо образование, е от основно значение, за да се стандартизира разработването, проектирането и производството на нови влакове, които да могат да преминават през различни железопътни и сигнални системи. Само по себе си, това би дало стимул на европейската индустрия. Следва да се насърчават разнообразни мерки за популяризиране и стимулиране на ползването на железопътния транспорт, за да се намалят задръстванията и въглеродните емисии. За да се предизвика промяна в поведението, трябва едновременно с това да се подобрят капацитетът, привлекателността и удобството на ползване на железопътния транспорт в среда на лоялна конкуренция, включително с други видове транспорт.

1.8 ЕС и националните правителства следва да насърчават и подкрепят иновациите като фактор за поддържане и засилване на европейската конкурентоспособност, както се предлага в програмата „ЕС 2020“. В тази област могат да се определят приоритетни подходи като опростяване на технологиите, гарантиране на качеството на предлаганите услуги (с оглед на безопасността, удобството, редовността на транспорта, капацитета и т.н.), намаляване на енергийното потребление и на въглеродния отпечатък.

1.9 Технологичното развитие е неразривно свързано с развитието на умения и знания в рамките на сектора, както и със способността да се привличат млади инженери (битка за таланти). Изискванията на потенциалните потребители и на другите заинтересовани страни са стимул за технологичното развитие. Следователно е необходимо да се доразвие социалното партньорство и участието на заинтересованите страни.

1.10 В средносрочен и дългосрочен план следва да се обмисли създаването на Европейски съвет за отраслови умения, с цел да бъдат определени уменията и работните места, които ще бъдат нужни в железопътния сектор. Ето защо е важно да се извършат актуални проучвания и да се съберат точни данни относно заетостта в този сектор, за да се определят бъдещите му потребности.

1.11 Без цялостна индустриална политика и подходящо финансиране, разпокъсването ще продължи и европейският пазар ще загуби своята водеща позиция. Само наличието на растеж в рамките на вътрешния пазар ще позволи на индустрията да запази съществуващите равнища на заетост в Европа.

2. Въведение

2.1 Пътническият и товарният железопътен транспорт е основен фактор в съвременната икономика; той служи на интереса на обществеността и има стратегическо значение за факторите, определящи политиката, тъй като засилва мобилността и логистичните потоци и същевременно намалява последиците за околната среда. Той осигурява енергийно ефективна мобилност с най-ниски емисии на въглероден диоксид и е един от отговорите на проблема на задръстените магистрали и градски райони. Железопътните връзки на средни разстояния могат да бъдат алтернатива за въздушния транспорт, а тези на кратки разстояния и на местно равнище биха могли да намалят автомобилния трафик.

2.2 Наличието на ефективна мрежа е от основно значение за екологосъобразното и мобилно европейско общество и за понататъшната интеграция на европейската общност като цяло и на новите държави-членки в частност. Сегашните мрежи не са готови, нито като капацитет, нито като качество, да привлекат по-голям пазарен дял към железопътния транспорт.

2.3 Постоянното увеличение на цените на горивата и зависимостта от петрола, нарастващата загриженост за околната среда и борбата срещу емисиите на въглероден диоксид ще окажат влияние върху начина на използване на различните видове транспорт. Ето защо железопътният транспорт трябва да бъде осъвременен и да се въведе нова, специализирана инфраструктура. Световният пазар е доминиран от Китай, който инвестира значително в разширяването и осъвременяването на своята междуградска и вътрешноградска железопътна мрежа. Други нововъзникващи икономики като Индия, Русия, Бразилия и Саудитска Арабия също осъществяват или планират да осъществят мащабни проекти. Растежът на пазарите извън Европа, западането на европейския пазар, както и липсата на реципрочност в контекста на световния пазар, в крайна сметка ще подкопаят водещата позиция на Европа.

2.4 Пазарът на градския обществен транспорт показва значителен потенциал за растеж. Понастоящем в света

съществуват 300 големи агломерации с население над 1 милион души, в които не съществува организирана градска транспортна система (метро или трамвай).

2.5 В Китай, Съединените щати и други части на света се предвиждат мащабни високоскоростни и конвенционални железопътни проекти. За да може да се конкурира с тях, европейската индустрия се нуждае от равни условия и реципрочен пазарен достъп.

2.6 Наличието на ефективна железопътна структура със съвременни инсталации и оборудване е от решаващо значение за успешната промяна на поведението на потребителите, екологичните изисквания и мобилността на пазара на труда. Предпоставка за постигането на всичко това е да се създаде добре функционираща система за териториално планиране и да се осигури подходящо участие на гражданите в процесите на планиране и вземане на решения. Поради сложността на системите и интензивността на инвестициите в тях, периодът до реализирането им на пазара може да продължи няколко десетилетия. Изборът, който направим сега, ще е определящ за транспорта през 2050 г.

2.7 Конкуренцията от Азия вече навлиза в Европа, а пазарите извън ЕС са все още защитени чрез регулаторни и законови бариери. За да избегнат тези бариери, европейските производители „купуват“ пазарен дял с технологичен трансфер, като създават индустриална база в приемащата държава, която в крайна сметка ще подкопае базата на европейската заетост.

2.8 Нарастващата сила на конкуренцията извън ЕС вероятно ще се почувства най-силно след пет до десет години, например, когато самият китайски пазар достигне зрялост. Това ще се отрази пряко върху перспективите за заетост в европейския железопътен сектор.

2.9 В Европа през периода 2007–2013 г. за железопътния транспорт бяха заделени 4,3 милиарда евро по линия на програмите ТЕМ-Т. Допълнителното финансиране по линия на европейския Кохезионен фонд се изразходва предимно за пътищата и не се усвоява в пълния си капацитет. Изискванията за съфинансиране представляват възпрепятстващ фактор. Специално внимание следва да се отдели на положението в новите държави-членки. Въпреки че техните железопътни системи са с най-неразвит обхват, капацитет и технически възможности спрямо останалите в ЕС, заделените средства са относително ограничени. Повечето от сравнително малкото предвидени проекти са все още на проучвателен или на пилотен етап.

2.10 Националното и европейското финансиране на автомобилния транспорт, безвъзмездно отпусканите средства и мерките за подкрепа за автомобилната индустрия, благоприятните данъчни условия за въздушния транспорт са все обстоятелства, които контрастират с начина, по който се третира железопътният транспорт. Фактът, че железниците се облагат по отношение на енергопотреблението и приходите от билетите, показва недвусмислено, че те в много отношения са последни по важност. Независимо от тяхната устойчивост в социален и екологичен план, конкурентоспособността на железниците спрямо другите видове транспорт е повлияна отрицателно от несправедливото данъчно облагане.

2.11 Конкурентоспособността на железопътния транспорт намалява още повече поради появата на въведените в резултат на дерегулацията, извършена в редица европейски страни, дълги съчленени превозни средства (дизелови автовакове, често наричани с подвеждащото название „еко-комби“), а отскоро и автобуси, обслужващи дълги разстояния.

2.12 Търсенето за подвижен състав и железопътна инфраструктура с марка „произведено в Европа“, е видимо отрицателно засегнато от нелоялната конкуренция между различните видове транспорт и от световните търговски бариери.

2.13 Европейският сектор за железопътно оборудване е конкурентоспособна индустрия, която заема значителен дял по отношение на заетостта. Въпреки че липсват надеждни статистически данни, в изграждането на инфраструктура и производството на влакове са пряко заети не по-малко от 113 000 работници. Общата заетост в този сектор в Европа се оценява на 300 000 работници. ЕИСК приветства инициативата на Комисията да извърши обзорец преглед на индустрията за производство на железопътно оборудване и проучване на конкурентоспособността ѝ, което ще ни даде по-ясна представа за нея.

2.14 Много държави планират да обновят или да модернизират инфраструктурата си, да разработят нови влакове (крайградски и регионални), да модернизират и/или разширят линиите на метрото и подвижния състав, но финансовата криза застраши много от плановете и ограничи очаквания обем на инвестициите. На дневен ред са отлагането и намаляването на мащаба на проектите.

2.15 Вместо да извършват модернизация и да инвестират в нови технологии, много оператори на конвенционални мрежи решиха да ремонтират стария железопътен парк. Заедно със забавянето на плановете за електрифициране (не са електрифицирани 48 % от европейските железопътни линии с обща дължина от 230 000 км) технологичното и екологичното развитие намалява своето темпо и може дори да спре.

2.16 Нововъзникващият железопътен пазар в другите части на света ще ускори процеса на глобализация и би могъл да се отрази на технологичната база и заетостта в дългосрочен план в Европа. Азия вече надмина Западна Европа като най-голям пазар за железопътно оборудване – тенденция, която доскоро не се очакваше да настъпи преди 2015–2016 г. Само през 2009 г. ⁽¹⁾ Китай отдели около 60 милиарда евро за разширяването и подобрието на железопътната си мрежа и планира да инвестира 300 милиарда през следващото десетилетие. За изграждането на трансатлантическа мрежа за пътнически превоз са предвидени публични разходи в размер на 50 милиарда в периода до 2050 г.

2.17 Европейската комисия е много активна и през 2007 г. публикува Зелена книга за градската мобилност ⁽²⁾. През 2008 г. в свой наръчник Комисията информира за очакваните външни разходи за транспортния сектор ⁽³⁾. През 2009 г. Зелената книга, озаглавена „ТЕМ-Т: Преглед на политиката. За по-добре интегрирана трансевропейска транспортна мрежа в служба на общата транспортна политика“ ⁽⁴⁾, и Планът за действие за градска мобилност ⁽⁵⁾ предложиха нови инструменти като проучвания, бази данни и информационни материали. През 2011 г.

Комисията най-накрая публикува Бялата книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство“ ⁽⁶⁾, в която разходите за необходимите инфраструктурни инвестиции се оценяват на над 3 трилиона евро през следващите 20 години и се отрежда ключова роля на железниците. ЕИСК счита, че железниците представляват видът транспорт с най-ниските емисии, приветства много амбициозната визия, очертана в Бялата книга, и с радост би посрещнал изготвянето на политики за осъществяването ѝ.

3. Общи бележки

3.1 Ефектът на забавяне, причинен от финансовата криза, увеличи натиска върху европейските железопътни системи. Много европейски държави и особено държавите, които са засегнати от финансовата и икономическа криза, не са в състояние да осъществят модернизирването на своите железопътни системи. *На амбициозните мегапроекти, като „Rail Baltica“, им се налага да преодоляват множество политически и бюджетни пречки и в настоящата ситуация те могат да бъдат застрашени.*

3.2 Въздействието на кризата върху националните бюджети доведе до отлагането на инвестиране в конвенционалните системи. Конвенционалните системи обаче са основно средство за транспорт на средния ползвател на крайградския железопътен транспорт на къси разстояния. Тъй като тези конвенционални системи отдавна съществуват, екологичното им въздействие е минимално в сравнение с високоскоростните връзки. Имайки предвид обема и плътността на транспортните потоци, тези конвенционални системи освен това оказват и по-голямо въздействие върху намаляването на замърсяването и задръстванията, предлагайки алтернатива на автомобилния транспорт.

3.3 Въпреки че високоскоростните връзки на средно разстояние се развива бързо през последните няколко десетилетия, разширяването на обхвата им и обвързването им със съществуващите мрежи ще представлява следващото голямо предизвикателство.

3.4 Акцентът върху развитието на високоскоростните връзки доведе до недостатъчни инвестиции в конвенционалните железопътни връзки, което пък доведе до прекалено остарели подвижен състав и инфраструктура по отношение на сигнализацията, енергийната ефективност, капацитета и стандартите за безопасност. Този процес ще продължи, ако продължи и занапред небалансираното отпускане на бюджетни средства за изграждане на високоскоростни връзки.

3.5 За период от 150 години конвенционалните системи прераснаха от регионални в национални. Параметрите на системата (ширина на междурелсието, електрическо напрежение, марж за маневриране, максимална скорост, сигнализация и безопасност) са различни за отделните държави, а в някои случаи дори и за отделните региони. Конвенционалната европейска мрежа всъщност е смесица от различни системи. За сближаването на тези различия се използват различни подходи: стандартизация (например европейски стандарт за безопасност); хибриден подвижен състав (системи за безопасност, електрическо напрежение и регулируема ширина на междурелсието) и технически мерки за компенсиране на ограниченията на инфраструктурата (влакове, оборудвани с наклоняващи се кошове, двуетажни влакове и др.).

⁽¹⁾ Boston Consulting 2010:3.

⁽²⁾ COM(2007) 551 окончателен.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

⁽⁴⁾ COM(2009) 44 окончателен.

⁽⁵⁾ COM(2009) 490 окончателен.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 окончателен.

3.6 Тъй като системата представлява смесица, такива са и политическите решения зад кадър. Планирането включва многобройни местни, регионални и национални власти, свързани с политиките в областта на транспорта, устройството на територията, демографията и икономическото и екологичното развитие. Проектите се разработват като публични или публично-частни и се увеличават случаите на възлагане на управлението им на частни дружества. От успехите и неуспехите на проектите могат да се извлекат поуки.

3.7 Политическите решения водят до разделяне на високо рентабилните, по-малко рентабилните и поражаващите загуби части от мрежата. В резултат от това се влошава качеството на услугите в периферията на мрежите.

3.8 В областта на транспорта на местно равнище по-нататъшното развитие на системите на метрото се забавя и може да спре в резултат на високите разходи и рискове. В много градски райони като алтернатива на метрото се обмисля конверсия на закритите крайградски железопътни линии в „лека“ железопътна връзка и (повторното) откриване на трамвайни линии. Ефектът на доминото, предизвикан от националните планове за икономии, води до отлагането и замразяването на тези проекти.

3.9 В сектора на трамвайния транспорт индустрията разработи трамвай с нисък под, енергийно ефективна технология за конверсия на постоянния ток, повторно използване на електроенергията и токозахранване без контактна мрежа (системи Primove и APS), подобри достъпа, намали емисиите на въглероден диоксид и намери отговор на някои възражения от естетическо и практическо естество. Въпреки това много градски оператори все още използват по-късни версии на модела PSS от 1930 г.⁽⁷⁾

4. Специфични бележки

4.1 Европа беше някога водещият континент в развитието на железниците, но в момента диалектиката на конкуренцията, засилена от намаляващите публични разходи, ще я постави на последно място.

4.2 Нуждата от мобилност води до задръствания, замърсяване и по-продължителни пътувания. Мерките, като таксуване на ползвателите на градски пътища, могат да намалят броя на автомобилите, но трябва да съществува и конкурентоспособна, надеждна, екологосъобразна и удобна алтернатива. Въвеждането на таксуване на ползвателите на градски пътища в Стокхолм и Лондон беше успешно, тъй като тези градове притежават разширена мрежа на метрото, което е гръбнакът на целия обществен транспорт. Насоченият към града трафик, идващ от предградията, би могъл да бъде намален чрез таксуване на ползвателите на градски пътища, ако съществува ефективна алтернатива за придвижване „от врата до врата“.

4.3 Участъците с висока интензивност на трафика в сегашните конвенционални железопътни системи са достигнали границите на своя капацитет. В много участъци графикът на движение

достигна до лимита за безопасно функциониране на системата, дължината на влаковете – до максималните размери на сегашните перони, а обемите – до лимита на допустимите габарити. Изграждането на допълнителен капацитет ще изисква значителни инвестиции.

4.4 Интегрирането на различните видове транспорт все още не е оптимизирано. Макар и влакът да превозва пътниците до центъра на градската зона, те се нуждаят от надеждни връзки от нея до крайната точка на пътуването си, която нерядко е бизнес комплекс в някое от предградията. Метрото, мрежата на отделената „лека“ железница и трамвайната мрежа могат да бъдат допълнително разширени, по-добре интегрирани и подобрени, за да се намали средното време, необходимо за придвижване „от врата до врата“. Това също изисква значителни инвестиции.

4.5 Въпреки че разработването на високоскоростни железопътни мрежи протече бързо, повечето мрежи са изолирани. Северозточният коридор, железопътните връзки с Изтока, международните железопътни връзки до и в рамките на Средиземноморието все още не могат да се конкурират с въздушния транспорт. Необходими са значителни инвестиции, за да може високоскоростните железопътни линии да станат конкурентоспособни по по-голям брой трасета.

4.6 Въпреки че Комисията представи амбициозна визия в Бялата книга⁽⁸⁾, следва да се изясни стратегическата перспектива за финансирането на трансевропейските железопътни мрежи. Каква е индустриалната политика на всяка европейска държава и на Европейския съюз като цяло и по какъв начин производството на железопътно оборудване се вписва в тази индустриална политика? Доколко са реалистични планове на фона на икономическата и финансовата криза? Какъв е размерът на бюджета за железопътен транспорт в сравнение с този на други видове транспорт (автомобилен спрямо железопътен транспорт)? Световната търговска политика засяга ли европейската промишлена база и какво можем да направим по този въпрос? Процедурите за възлагане на обществени поръчки създават ли в действителност равни условия за европейската индустрия или предоставят възможности за външни участници, чийто собствен пазар е защитен посредством търговски бариери?

4.7 Ако упадъкът не бъде спрял, поради влошаващата се дългосрочна перспектива секторът ще загуби своята привлекателност за младите инженери и другите квалифицирани работници, специализирани в областта на инфраструктурата, и няма да може да се конкурира на пазара на труда.

4.8 Поради дългия период на разработване и производство, намаляващите поръчки ще доведат до спад, намаляващо разнообразие на доставяните продукти и отслабване на конкурентоспособността.

4.9 За да оцелеят, дружествата ще трябва да намалят броя на своите представителства, да снижат социалните си стандарти и да разчитат на външна гъвкавост, което ще подкопае базата на дългосрочните умения и ще доведе до още по-голямо намаляване на привлекателността на сектора за квалифицираните кадри.

⁽⁷⁾ Моделът на трамвай „PSS“ (Комитет на конференцията на председателите) е създаден в Съединените щати през 30-те години на 20-ти век. След успешен дебют в родината си, моделът бива лицензиран за употреба в останалите части на света след Втората световна война.

⁽⁸⁾ Вж. бележка под линия № 6.

4.10 Без цялостна индустриална политика и подходящо финансиране, разпокъсването ще продължи и европейският пазар ще загуби водещата си позиция. Само наличието на растеж в рамките на вътрешния пазар ще позволи на индустрията да запази съществуващите равнища на заетост в Европа.

4.11 Като цяло държавите-членки и тяхната администрация на всички равнища следва да се насърчават, особено в настоящите времена на бюджетни ограничения, да не жертват инвестициите в необходимата транспортна инфраструктура за всички видове транспорт. Тази инфраструктура е от основно значение за една дългосрочна европейска стратегия за развитие, в резултат на която ще бъдат създадени и повече работни места.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Засилване на сближаването и координацията на ЕС в социалната област благодарение на новата хоризонтална социална клауза по член 9 от ДФЕС“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 24/06)

Докладчик: **Christoph LECHNER**

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Засилване на сближаването и координацията на ЕС в социалната област благодарение на новата хоризонтална социална клауза по член 9 от ДФЕС“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 септември 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 113 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Едно от принципните нововъведения на Договора за функционирането на Европейския съюз е хоризонталната социална клауза (ХСК, член 9 от ДФЕС), в която се посочва: „При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве.“ Европейският икономически и социален комитет, който с приемането на Договора от Лисабон е призован в по-голяма степен отпреди да дава своя принос за социалното измерение на ЕС, счита, че тази клауза може да представлява важна стъпка към един по-социален Европейски съюз единствено ако бъде правилно прилагана. Поради това Комитетът подкрепя многобройните заключения и препоръки на едно независимо научно изследване, възложено от белгийското председателство на Съвета на ЕС през втората половина на 2010 г.⁽¹⁾

1.2 ЕИСК изтъква, че прилагането на ХСК представлява прилагане на първичното право, с което са се ангажирали всички държави-членки чрез подписването и ратифицирането на Договора от Лисабон. Тя не следва да бъде ограничавана по отношение на своето приложно поле и на свързаните с нея методи, а напротив – трябва да се прилага от институциите на ЕС и отделните държави-членки във всички актуални политически области и мерки на ЕС, включително и в икономическата област.

1.3 Европейската комисия, на която Договорът от Лисабон възложи задачата да „допринася за общия интерес на Съюза“ (член 17 от ДЕС), трябва да следи за удовлетворителното спазване на клаузата и да се погрижи за това тя да бъде посочена и взета изцяло предвид във всички съответни,

включително и съдебни документи и да допринася за осъществяването на новите цели на договора както от Европейския съюз, така и от държавите-членки.

1.4 Европейската комисия следва да доразвие като цяло ролята на процедурите за оценка на социалното въздействие в рамките на общата си система за оценка на въздействието. Тази система трябва да се признае като важен инструмент, за да се гарантира методично, че общите социални цели на ЕС ще бъдат включени във всички основни области на политиките на ЕС.

1.5 ХСК трябва да се прилага по отношение на широко-обхватните области и на цялостната структура на новото социално и икономическо управление на равнище ЕС в рамките на стратегията „Европа 2020“, по която Европейският съвет постигна съгласие през 2010 г. Тя трябва да намери приложение във всичките си три приоритета (интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж), както и при наблюдението на напредъка за постигането на петте основни цели на ЕС (които предстои да бъдат преобразувани в национални цели и да допринесат ефективно за реализиране на целите на ЕС), във връзка със седемте водещи инициативи, десетте интегрирани насоки в областта на икономическата политика и политиката по заетостта, по отношение на „европейския семестьр“ и на новото икономическо управление.

1.6 Ето защо, с оглед на укрепването на социалното измерение на ЕС, ЕИСК и всички негови специализирани секции ще вземат предвид в достатъчна степен в своите становища и други дейности правно обвързващата ХСК, както и всички останали правно обвързващи хоризонтални клаузи (членове 8 до 12 от ДФЕС).

1.7 При изготвянето на всяко свое становище, предназначено за Европейската комисия или други органи на ЕС, ЕИСК всеки път ще проучва дали е била извършена подходяща оценка на социалното въздействие. В случаите, когато това е необходимо, ЕИСК ще призовава компетентните органи на ЕС да отстраняват евентуална слабост.

⁽¹⁾ „Europe 2020 Towards a More social EU?“ („Европа 2020 – към по-социален ЕС?“), Marlier, Natali (издатели) и Rudi Van Dam, Брюксел: Peter Lang, 2010 г.

1.8 С оглед на правомощията си за координацията и сътрудничеството в социалната област на равнище ЕС Комитетът за социална закрила получава по-значителна роля, когато става дума за силно социално измерение на стратегията „Европа 2020“ и най-общо във връзка с изграждането на един социален Европейски съюз. От решаващо значение е в бъдеще той, наред с Комитета за икономическа политика и Комитета по заетостта на ЕС, да играе цялостна и равнопоставена роля при прилагането и наблюдението на стратегията „Европа 2020“.

1.9 За да насърчи и укрепи процедурата за оценка на социалното въздействие на национално и поднационално равнище, Комитетът за социална закрила следва да даде приоритет на задълбочаването на сегашните дейности в тази област, като гарантира, че ще се обърне по-голямо внимание на нововъзникващите уязвими групи и на равнопоставеността между половете. Освен това той следва да насърчава по-доброто разбиране на този инструмент, да призовава държавите-членки да го включват на ранен етап в процеса на изготвяне на своите политики и да подкрепят разработването и разпространението на информация за инструментите, методите и източниците на данни за ефективното му прилагане. Едновременно с това Комитетът за социална закрила следва да наблюдава и да изготвя редовно доклади за използването на процедурата за оценка на социалното въздействие от страна на държавите-членки при изготвянето на Националните програми за реформи (НПР).

1.10 Комитетът за социална закрила реши да изготвя годишен доклад, в който ще бъде правена оценка на напредъка по отношение на водещата цел на ЕС за „социално включване и намаляване на бедността“, ще се наблюдава прилагането на социалните аспекти в рамките на интегрираните насоки за растеж и заетост, както и социалното положение и развитието на мерките, предприети в контекста на координацията и сътрудничеството на равнище ЕС в социалната област⁽²⁾. Този доклад може да се прерасне в годишна оценка на социалното измерение на стратегията „Европа 2020“ и да бъде включен в Годишния обзор на растежа на Комисията и в политическите насоки на ЕС, както и да доведе до евентуални препоръки в социалната област до държавите-членки във връзка с националните им програми за реформи. Тяхната оценка трябва да бъде изготвена в координация с Комитета за социална закрила, на базата на стратегическите годишни доклади на държавите-членки относно напредъка при постигането на общите социални цели на ЕС, както и на актуализираните планове, в които се взема предвид съответният национален политически дневен ред.

1.11 ЕИСК ще изготвя всяка година становище относно прилагането на ХСК, на което ще бъде посветен значителен и самостоятелен раздел, и относно прилагането на останалите социални хоризонтални клаузи, на Хартата на основните права и останалите социално-политически разпоредби на Договора от Лисабон, както и на вторичното право и на другите правни и политически мерки от гледна точка на спазването и насърчането на целите и насоките и ще проверява и прави оценка до каква степен те допринасят за развитието в областта на основните права и социалната политика в ЕС, като отправя препоръки за това как чрез конкретни мерки да се осъществяват

по-добре целите и намеренията. В рамките на изслушване по този въпрос своите конкретни позиции и доклади ще могат да представят и други значителни представителни организации на гражданското общество от социалната област. Това ежегодно становище на ЕИСК ще бъде представяно и разяснявано на представителите на институциите на ЕС.

1.12 ЕИСК и националните Икономически и социални съвети и сродни институции на държавите-членки следва да играят роля в качеството си на представители на заинтересовани страни при прилагането на ХСК и оценката на социалното въздействие като подкрепят европейски граждански инициативи и граждански проекти в рамките на гражданския диалог по въпросите на социалната политика. Координационната група за стратегията „Европа 2020“ на ЕИСК следва да играе основна роля в наблюдението и изготвянето на доклади във връзка със съдържанието и процеса на Националните програми за реформи.

1.13 Между ЕИСК и Европейската комисия следва да се сключи междуинституционално споразумение, съгласно което Комисията да предава на ЕИСК всички оценки на въздействието във връзка с предложенията на Комисията, за да може той да ги взема предвид в своите становища и доклади.

2. Контекст на развитието на един по-социален Европейски съюз

2.1 Договорът от Лисабон и стратегията „Европа 2020“ предлагат значителни възможности за приближаване към постигането на по-балансирано съотношение между икономическите цели, целите на заетостта и социалните цели, които да се подсилват едни други, а по-този начин за приближаване и до един по-социален Европейски съюз. Според споменатото по-горе научно изследване, възложено от белгийското председателство на Съвета, се очертават пет възможности⁽³⁾.

2.1.1 Чрез съдържащата се в Договора от Лисабон ХСК е създадена правна основа, за да се взема предвид социалното измерение на мерките в отделните области на политиките. По този начин е създаден и инструмент за цялостно включване на социалните цели във всички важни области на политиките (включително и извън областта на социалната политика и социалните мерки), както и за наблюдение и докладване относно отражението на мерките.

2.1.2 Договорът и стратегията „Европа 2020“ (с нейните основни цели и водещи инициативи на ЕС) доведоха до засилване на потенциалната видимост и на значението на социалните въпроси. Това се отнася най-вече (но не само) до социалното включване и намаляването на бедността.

2.1.3 Стратегията „Европа 2020“ дава възможност за много по-силно интегриран и координиран подход към управлението на икономически и социални аспекти и аспекти, свързани с политиката в областта на заетостта, а също и на околната среда. По този начин би могло да се гарантира, че мерките в тези области действително ще се подсилват взаимно.

⁽²⁾ Становище на Комитета за социална закрила относно социалното измерение на стратегията „Европа 2020“, SPC/2010/10/7 final.

⁽³⁾ Виж бележка под линия № 1.

2.1.4 Новият договор дава по-големи възможности за по-добро запазване, укрепване и модернизиране на системите за социална закрила на отделните държави-членки и за по-добра защита на услугите от общ интерес, по-специално на социалните услуги, което може да допринесе за възстановяване на равновесието между равнището на ЕС и на държавите-членки.

2.1.5 Договорът легитимира мерките на ЕС в по-широк от досегашния спектър от социални области, например с оглед на високо равнище на образованието и обучението, опазването на човешкото здраве и намаляването на неравенството. Това би могло да доведе до по-широка като цяло координация на цялостния широк и нееднороден спектър от мерки в областта на социалната политика.

2.2 Председателят на Европейската комисия José Manuel Barroso посочи, че „в стратегията „Европа 2020“ социалното включване се определя като цел и са изложени три измерения на бедността и социалното изключване. В съответствие с това е важно държавите-членки и ЕС да продължат като цяло наблюдението на резултатите във връзка с общия спектър от съвместно договорени социални показатели, върху които се основават координацията и сътрудничеството в социалната област на равнище ЕС.“⁽⁴⁾

2.3 В съответствие с новата цел на ЕС – „териториално сближаване“ (въведена с Договора от Лисабон), както и с целта, зададена в неотдавнашния преглед на бюджета, кохезионното финансиране да се концентрира върху всички цели на „Европа 2020“ и съответно да се засили политиката на сближаване, крайната цел, която следва да бъде поставена в основата на следващите финансови перспективи (за периода след 2013 г.) трябва да бъде да се гарантира, че социалните цели на ЕС изцяло се вземат предвид в „териториалните“ политики и програми на ЕС. За тази цел би трябвало да се гарантира, че ще се развият връзки между социалните цели на ЕС и политиката на сближаване, т.е. да се използва потенциалът на новата цел за териториално сближаване в рамките на регламентите за следващите програмни периоди, да се осигури прилагането на принципите на недискриминация и достъпност при изразходването на структурните фондове, да се гарантира, че политиката на сближаване се използва като „предпазна мярка“⁽⁵⁾ за насърчаване на структурни и институционални реформи, улесняващи постигането на социалните цели на ЕС, и се включи териториалният подход като важен елемент на координацията и сътрудничеството на ЕС в социалната област. Важно е да се подчертае, че активното включване на местните и регионалните участници ще представлява важен аспект на тази „териториализация“.

2.4 Трансформирането на целта на ЕС за социално включване, както е определена в стратегията „Европа 2020“ в

разумни национални (а по възможност и поднационални) цели е от първостепенна важност. Националните цели следва недвусмислено да допринасят за цялостното постигане на общата цел на ЕС. Целите следва да се основават на конкретни факти. Те следва да отразяват точно механизмите, които причиняват бедност и социално изключване и да вземат предвид общите политически цели за подобряване на социалното включване. Те трябва да измерват реални резултати от политиката и да избягват какъвто и било риск от изкривяване, забравяне или пренебрегване на целите на политиката в процеса на постигане на целта. За да се осигури трайна обществена и политическа подкрепа, целите следва да се определят въз основа на запълбочен, стриктен и прозрачен подход. Те трябва да отчитат също и мненията на заинтересованите страни. Напредъкът към постигането на европейските и (под)националните цели трябва да се наблюдава внимателно и да се докладва.

3. Контекст на прилагането на хоризонталната социална клауза

3.1 С Договора от Лисабон се правят значителни нововъведения във връзка с оформянето на социалното измерение на ЕС. Хоризонталната социална клауза (ХСК) в член 9 на ДФЕС гласи: „При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве.“

3.2 Тази ХСК е свързана с другите хоризонтални клаузи в Договора относно равнопоставеността на половете, борбата срещу дискриминацията, опазването на околната среда, защитата на потребителите, защитата на животните и МСП (членове 8, 10, 11, 12, 13 и член 153 от ДФЕС). ЕС и всички негови институции, сред които е и ЕИСК като консултативен орган, и държавите-членки са задължени да прилагат тези хоризонтални клаузи във всички съответни предложения, политики и действия⁽⁶⁾. Това се отнася и до всички съответни, включително и съдебни документи.

3.3 Целта на ХСК е ЕС изцяло да отчита социалното измерение, като във всичките си дейности се съобразява с шестте подцели от член 9 на ДФЕС, за да се постигнат основните ценности и цели на ЕС в рамките на неговите правомощия (членове 2 и 3 от ДЕС и член 7 от ДФЕС).

3.4 Основна цел на усилията на държавите-членки е „постоянното усъвършенстване на условията за живот и труд на техните народи“ (преамбюл на ДФЕС, трети параграф). Съюзът и държавите-членки „си поставят за цел насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, така че да се постигне тяхното хармонизиране“ (член 151 от ДФЕС).

⁽⁴⁾ Предговор към Atkinson и Marlier (изд./2010), *Income and living conditions in Europe* („Доходи и условия на живот в Европа“), Люксембург, Служба за публикации на Европейския съюз, 2010 г.

⁽⁵⁾ Европейска комисия (2010 г.), „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, COM (2010) 367 окончателен.

⁽⁶⁾ Schorkopf, F. (2010) Art. 9 AEUV („Член 9 от ДФЕС“), в: „Das Recht der Europäischen Union. Kommentar“ („Право на Европейския съюз. Коментар“); Nettesheim, Martin (изд.).

3.5 Институциите, отговарящи за вземането на решенията, не бива да ограничават прилагането на ХСК нито по приложно поле (напр. борба с бедността и социалното изключване), нито по методи (напр. отворен метод на координация в областта на социалната закрила и социалното включване и оценки на въздействието) или по отношение на дейността на Комитета за социална закрила, а напротив – следва да я прилагат в най-широкия ѝ смисъл във всички политики на ЕС, включително и в икономическата и външната политика. ХСК трябва да намери израз в законодателни текстове, които гарантират осъществяването на новите цели на Договора както от Европейския съюз, така и от държавите-членки.

3.6 Както се посочва в Общия доклад за дейностите на Европейския съюз за 2010 г. (стр. 121), Договорът от Лисабон възлага на ЕИСК по-големи правомощия да допринася за социалното измерение на ЕС.

3.7 Ето защо ЕИСК трябва във всички свои становища и други дейности да взема подобаващо предвид правно обвързващата ХСК, както и всички останали правно обвързващи хоризонтални клаузи (членове от 8 до 12 от ДФЕС), като по този начин укрепва социалното измерение на ЕС. Така ЕИСК ще подкрепи също и активния и превантивния подход на ХСК.

3.8 ЕИСК вече прие всеобхватно становище относно ХСК и отворения метод на координация в социалната област⁽⁷⁾, както и относно значението на социалните услуги за цялото общество⁽⁸⁾. В тях Комитетът посочи, че ефективното и активно, практическо прилагане на тази ХСК във формулировката и прилагането на политиката на ЕС може да допринесе значително за укрепване на сближаването в ЕС и за координацията в социалната област.

3.9 През втората половина на 2010 г. по инициатива на белгийското председателство на Съвета на ЕС бяха проведени няколко конференции, на които беше ясно показано значението на ХСК и на системата за оценка на социалното въздействие за по-нататъшното развитие на социалното измерение на ЕС⁽⁹⁾. ХСК на новия Договор от Лисабон изисква да се насочи по-голямо внимание към социалното измерение на политиките на Европейския съюз. Отчитането на социалните последици от всички европейски политики изисква провеждането на структуриран диалог между всички европейски институции и в самите тях. За тази цел Европейската комисия, Европейският парламент, Съветът на ЕС, както и Европейският съвет и Съдът на Европейския съюз се задължиха да провеждат диалог между институциите и в техните рамки⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Проучвателно становище на ЕИСК относно „Отвореният метод на координация и социалната клауза в контекста на стратегията „Европа 2020“ (ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 23).

⁽⁸⁾ Проучвателно становище на ЕИСК относно „Развитие на социалните плащания“ (ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 28).

⁽⁹⁾ По-конкретно конференцията на тема „Координация на ЕС в социалната област в контекста на стратегията „Европа 2020“ – поглед назад и изграждане на бъдещето“, 14 и 15 септември 2010 г., La Hulpe, Белгия.

⁽¹⁰⁾ „The horizontal social clause and social mainstreaming in the EU“ („Хоризонталната социална клауза и включването на социалната област в политиките на ЕС“), Трети форум относно социалните услуги от общ интерес, 26 и 27 октомври 2010 г.

3.10 Инструментите за подобряване на координацията и сътрудничеството в социалната област включват наред с ХСК и системата за оценка на социалното въздействие също и отворения метод на координация в социалната област, политиката на сближаване на ЕС и целите на ЕС в областите на социалната закрила и социалното включване⁽¹¹⁾.

3.11 Важен инструмент за прилагане на ХСК е системата за оценка на социалното въздействие (COB). Европейската комисия я подкрепя чрез специална насока за оценка на въздействието в рамките на инициативите за добро управление⁽¹²⁾ и по-добро и по-интелигентно регулиране⁽¹³⁾.

3.11.1 Освен това Европейската комисия, Съветът на ЕС и Европейският парламент имат и междуинституционално споразумение относно използването на COB⁽¹⁴⁾.

3.11.2 Европейската комисия изготви също така собствени насоки за оценка на социалното въздействие в рамките на Комисията и на процедурата за оценка на социалното въздействие⁽¹⁵⁾. За 2011 г. тя предвижда извършването на 11 оценки на въздействието в областта на заетостта и социалната политика⁽¹⁶⁾.

3.11.3 Европейската сметна палата анализира оценките на въздействието за периода 2005-2008 г. и даде положително становище по тях⁽¹⁷⁾.

3.11.4 Комитетът на регионите вече сътрудничи с Европейската комисия по някои COB⁽¹⁸⁾.

3.11.5 Съветът призова Европейската комисия да прилага член 9 от ДФЕС и системата за оценка на социалното въздействие⁽¹⁹⁾, а в Акта за единния пазар предложение 29 се отнася за извършването на оценка на социалното въздействие.

⁽¹¹⁾ Становище на Комитета за социална закрила, подкрепено от Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси през юни 2011 г.

⁽¹²⁾ Становище на ЕИСК относно „Ефективно управление на обновената Лисабонската стратегия“ (ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 13).

⁽¹³⁾ Становище на ЕИСК относно „Разумно регулиране“, докладчик: Jorge Pegado Liz (ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87).

⁽¹⁴⁾ Междуинституционален общ подход към оценките на въздействието, 14901/05 JUR.

⁽¹⁵⁾ „Насоки за оценка на социалните въздействия в рамките на системата за оценка на въздействието на Комисията“, 2009 г.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm#empl (20.3.2011 г.).

⁽¹⁷⁾ Специален доклад относно „Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?“ („Оценки на въздействието в институциите на ЕС: подпомагат ли те вземането на решения?“) № 3/2010 (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_bg.pdf).

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/ia_in_other_en.htm (20.3.2011 г.).

⁽¹⁹⁾ Съвет по заетостта, социалната политика, здравеопазването и защитата на потребителите, 6.12.2010 г., Съобщение за медиите. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/118244.pdf).

3.11.6 От 2005 г. Хартата за основните права на ЕС системно се взема предвид в законодателните предложения на Европейската комисия, а през 2010 г. Комисията представи стратегия за нейното прилагане⁽²⁰⁾, по която ЕИСК вече прие становище⁽²¹⁾.

3.11.7 ЕИСК вече прие положителни становища относно въвеждането, изготвянето и прилагането на системата за оценка на въздействието, оценките във връзка с устойчивостта и с търговската политика на ЕС⁽²²⁾.

3.11.8 COV са инструмент на политиката, който притежава голяма потенциална сила, но е трудно приложим в практиката. За да се оползотвори изцяло техният потенциал и да се гарантира, че те няма да бъдат използвани за легитимиране на определени политически предложения, изготвянето на политиките трябва да се преосмисли, а длъжностните лица трябва да разполагат с достатъчно време, знания, умения и подкрепа. Важно е да се насърчава участието на заинтересованите страни в процеса. Прилагането на оценки на въздействието следва да бъде разходно ефективно и пропорционално на съответните цели.

4. Общи бележки

4.1 Хоризонталната социална клауза (член 9 от ДФЕС) е една от най-важните иновации в областта на социалната политика в Договора от Лисабон и нейният потенциал трябва да се използва пълноценно. Тя предоставя ясен мандат целите да се вземат предвид във всички съответни политики, инициативи и дейности на ЕС. Този член следва да превърне развитието на един социален ЕС във всеобща задача на ЕС, засягаща всички области на политиката. Поради това прилагането на ХСК трябва да бъде включено и в европейските програми за научни изследвания.

4.2 ХСК днес е още по-важна и належаща, тъй като предвид въздействието на финансовата, икономическата и бюджетната криза, както за ЕС като цяло, така и за отделните държави-членки е от още по-голямо значение изцяло да се отчита социалното измерение на ЕС. Необходимо е да се преодолее дисбалансът между развитието на икономическата интеграция в единния пазар и по-нататъшното развитие на социалното измерение на ЕС. Прилагането на този нов инструмент следва да допринесе за намаляване на съществуващото недоволство и все по-ширещия се в някои държави-членки скептицизъм относно „добавената стойност“ на политиката на Европейския съюз, по-специално по отношение на напредъка в областта на икономиката, заетостта и в социалната област, като същевременно държавите-членки трябва да поемат по-голяма собствена отговорност.

⁽²⁰⁾ Съобщение на Комисията COM(2010) 573 окончателен.

⁽²¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията – Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“, (ОВ С 376, 22.12.2011, стр. 74).

⁽²²⁾ Становище на ЕИСК относно „Стандарти за качество – Оценки на социалното въздействие“ (ОВ С 175, 27.7.2007 г., стр. 21) и становище на ЕИСК относно „Насоки за оценка на въздействието“ (ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 28). Вж. също бележка под линия № 30.

4.3 При изготвянето на всяко свое становище, предназначено за Европейската комисия или други органи на ЕС, ЕИСК всеки път ще проучва дали е била извършена подходяща оценка на социалното въздействие. В случаите, когато това е необходимо, Комитетът ще призовава компетентните органи на ЕС да отстраняват евентуална слабост.

4.4 Европейският парламент има важна роля в прилагането на ХСК, включително и чрез текущата оценка на прилаганите от Европейската комисия и други органи на ЕС процедури за оценка на социалното въздействие⁽²³⁾.

4.5 От държавите-членки също се изисква да прилагат ХСК и всички други хоризонтални клаузи във всички съответни предложения, политики и действия и всички съответни, включително и съдебни документи. За тази цел те следва да извършват оценки на социалното въздействие.

4.6 Действителното включване на организираното гражданско общество на всички етапи и равнища е от основно значение, за да се гарантира ефективното използване на хоризонталната клауза и ОМК в социалната област⁽²⁴⁾. ЕИСК като консултативен орган се състои от представители на организации на работодатели и работници, както и от други представители на гражданското общество от всичките 27 държави-членки. Така той обединява ключови заинтересовани страни от ЕС и следователно се намира в идеална позиция да допринася значително за насърчаването и оптимизирането на COV.

4.7 ЕИСК може да спомогне за развитието и задълбочаването на целите на социалната политика и на социалния и гражданския диалог в държавите-членки чрез засилване на обмена на информация и сътрудничеството с икономическите и социалните съвети (ИСС) и сродните институции в държавите-членки, и със социалните партньори, представителите на различни интереси и съответните други организации на гражданското общество в социалната област на всички равнища (ЕС, национално и регионално). Наред с това дейността на координационната група по стратегията „Европа 2020“ на ЕИСК, която редовно наблюдава и изготвя доклади във връзка със съдържанието и процеса на Националните програми за реформи, също следва да подпомага тези усилия.

4.8 Европейската социална платформа⁽²⁵⁾ и нейните членове, сред които са голям брой секторни социални организации (включително организации на жени, на възрастни хора, на хора с увреждания, социално слаби, бездомни и др.), както и други представителни европейски и национални организации на гражданското общество в социалната област, също има важна роля в настояването за удовлетворително прилагане на ХСК на европейско и (под)национално равнище.

⁽²³⁾ Резолюция на Европейския парламент от 8.6.2011 г. (2011/2016 (IND)).

⁽²⁴⁾ Вж. бележка под линия № 8.

⁽²⁵⁾ Платформата на европейските НПО в социалния сектор (Социална платформа) е съюз на представителни европейски федерации и мрежи на неправителствени организации, работещи активно в социалния сектор. <http://www.socialplatform.org/>.

4.9 Водещата инициатива на стратегията „Европа 2020“, „Европейска платформа срещу бедността и социалното изключване“⁽²⁶⁾, заедно с дейността на ЕИСК по този въпрос⁽²⁷⁾ и по другите водещи инициативи на стратегията „Европа 2020“, следва да допринесе за гарантиране на балансираното прилагане на ХСК на европейско, национално и поднационално равнище.

5. Специфични бележки

5.1 Разпоредбите на Договора от Лисабон, отнасящи се до социалната политика (в частност членове от 145 до 166 и член 168 от ДФЕС) и Хартата на основните права на ЕС (по-специално Глава IV „Солидарност“) конкретизират ХСК и трябва изцяло да се вземат предвид.

5.2 ЕИСК ще изготвя всяка година становище относно прилагането на ХСК и на останалите хоризонтални социални клаузи (членове 8, 9 и 10 от ДФЕС), на Хартата на основните права (като се отчитат в особена степен основните социални права) и останалите социално-политически разпоредби на Договора от Лисабон (по-специално членове от 145 до 166 и член 168 от ДФЕС), както и на вторичното право и другите правни и политически мерки от гледна точка на спазването и насърчаването на социалните цели и насоки. Във връзка с това Комитетът ще проверява и прави оценка до каква степен те допринасят за развитието в областта на социалната политика и на основните права в ЕС. Становището ще съдържа евентуално и препоръки как чрез конкретни мерки да се осъществяват по-добре социалните цели и насоки както на европейско равнище, така и на равнище държави-членки. В него ще бъде отразен и годишният доклад на Комитета за социална закрила относно социалното измерение на стратегията „Европа 2020“⁽²⁸⁾.

5.2.1 В рамките на изслушване, което ще бъде организирано преди приемането на становището, наред със социалните

партньори и представителите на различни интереси своите конкретни позиции и доклади ще могат да представят и други големи представителни организации на гражданското общество от социалната област.

5.2.2 Това ежегодно становище на ЕИСК ще бъде представяно и разяснявано на представителите на институциите на ЕС, по-специално на Европейския съвет, Съвета, Европейския парламент, Комисията, Съда на Европейския съюз и Европейската централна банка.

5.3 ЕИСК и ИСС и сродните институции в държавите-членки следва да изпълняват своята роля на представители на различните заинтересовани страни в прилагането на ХСК и оценката на социалното въздействие, като подкрепят европейски граждански инициативи и граждански проекти в рамките на гражданския диалог по въпросите на социалната политика.

5.4 Между ЕИСК и Европейската комисия следва да се сключи междуинституционално споразумение, съгласно което Комисията да предава на ЕИСК всички оценки на въздействието във връзка с предложенията на Комисията, за да може той да ги взема предвид в своите становища и доклади.

5.5 ЕИСК и всички негови специализирани секции ще отчитат надлежно правно обвързващата ХСК, както и всички останали правно обвързващи хоризонтални клаузи (членове от 8 до 12 от ДФЕС) при изготвянето на своите становища и в другите си дейности, с цел засилване на социалното измерение на ЕС (например социални клаузи в споразуменията за свободна търговия⁽²⁹⁾, социалното измерение на единния пазар, оценка на устойчивостта и търговската политика на ЕС⁽³⁰⁾).

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Европейска платформа срещу бедността и социалното изключване, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=bg>.

⁽²⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване: европейска рамка за социално и териториално сближаване“, докладчик: г-жа O'Neill, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14953>.

⁽²⁸⁾ Становище на Комитета за социална закрила относно социалното измерение на стратегията „Европа 2020“, SPC/2010/10/7 final.

⁽²⁹⁾ Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen, Lukas, Steinkellner, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien 2010 (Социални стандарти в главите, посветени на устойчивостта в споразуменията за свободна търговия, Институт за правата на човека „Ludwig Boltzmann“, Виена, 2010 г.).

⁽³⁰⁾ Становище на ЕИСК относно „Оценки на въздействието върху устойчивостта (ОБУ) и търговска политика на Европейския съюз“, докладчик: г-жа Pichenot (ОВ C 218, 23.7.2011 г., стр. 14) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.18107>; <http://eur-lex.europa.eu/JOOhtml.do?year=2011&serie=C&textfield2=218&Submit=Rechercher&ihtmlang=en>.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Проблемът бездомност“
(становище по собствена инициатива)**

(2012/C 24/07)

Докладчик: г-н LUCAN

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Проблемът бездомност“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 септември 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 98 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК отправя следните препоръки:

1.1.1 Европейският съюз следва да заделя много повече средства чрез структурните фондове (по-специално ЕСФ и ЕФРП), за да търси решения на явлението бездомност (*homelessness*), като поставя по-специално акцент върху изграждането на постоянни жилища.

1.1.2 Европейският съюз и държавите-членки следва да основават политиките си за борба с бездомността върху принципа на пълното зачитане на правата на човека, което включва правото на достъпно и приемливо жилище. ЕИСК счита, че това явление не съществува изолирано, а е резултат от политически и икономически избор. Във връзка с измерението за приобщаващ растеж на стратегия „Европа 2020“, е необходимо да се проведе дискусия относно преразпределянето на богатствата, която да започне още сега поради кризата, през която Съюзът преминава.

1.1.3 Налице е европейски правен арсенал (договори, харти, международни текстове) за осъществяване на амбициозна политика в областта на социалните жилища. Освен това ЕС би могъл да координира действията с цел насърчване на държавите-членки да ратифицират преразгледаната Европейска социална харта ⁽¹⁾. Европейската комисия и Агенцията на ЕС за основните права следва да изготвят годишен доклад, съдържащ оценка на това как член 34 от Хартата на основните права на ЕС относно правото на помощ за жилище се изпълнява от страна на държавите-членки.

1.1.4 Евростат следва да насърчава употребата на общи дефиниции, коефициенти и показатели, с оглед да се постигне по-добро разбиране на сложността и специфичните характеристики на този проблем в Европа и да се уеднакви статистиката. ЕИСК препоръчва приемането на Европейската типология на бездомността и жилищното изключване (ETHOS), въведена от Европейската федерация на националните организации, работещи с бездомните (FEANTSA) за дефиниране на явлението бездомност на равнището на ЕС.

1.1.5 Европейската комисия следва да разработи амбициозна стратегия за борба с явлението бездомност (*homelessness*) и да подкрепи държавите-членки в изготвянето на ефективни национални стратегии, в съответствие с указанията, предложени в Съвместния доклад относно социалната закрила и социалното приобщаване от 2010 г., и като се вземат предвид препоръките на журито от Европейската конференция за консенсус по отношение на бездомността. Една съдържателна жилищна политика в Европа ще бъде част от значимите дейности, осигуряващи работни места и повишаване на жизненото равнище – две от целите на европейските договори.

1.1.6 Като отчита факта, че стратегията „Европа 2020“ цели постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, ЕИСК предлага ЕС да провежда периодично наблюдение на дейността в тази посока и да разработва политики, основаващи се на съотношението между цените на жилищата на пазара на недвижими имоти и възможностите на гражданите да закупят или наемат жилище, в зависимост от техните доходи.

1.1.7 ЕС следва да помага на държавите-членки да включат следните цели и въпроси в политиките си на приобщаване: свеждане до нула на смъртните случаи, предизвикани от живота, прекаран на улицата; човешкото достойнство; фактът, че причините за бедността са комплексни; мерки за предотвратяване на явлението; овластяване и участие на бенефициерите посредством социални/наемателски договори; европейски стандарти за разходна ефективност на жилищата и социалните услуги; създаване на база от постоянни жилища, субсидирани апартаменти и центрове за превенция във всяко населено място ⁽²⁾; подход, който осигурява бърз достъп до постоянно жилище.

1.1.8 Комисията следва да създаде европейска агенция за борба с бездомността.

1.1.9 Държавите-членки следва да приложат ефикасни стратегии за борба с кризата с акцент върху оптималното съотношение между разходите и ползите, консултирането и насърчането на публично-частните партньорства и увеличаването на жилищния фонд в момент, когато поради кризата има значителен спад в цените на пазара на недвижимите имоти.

⁽¹⁾ Преразгледана ЕСХ: Европейска социална харта на Съвета на Европа – 1961 г.; преразгледането ѝ с Протокола от 1995 г. включва правото на жилище в основните социални права; само 14 от 43 държави, страни по Хартата, са я ратифицирали в националното си право.

⁽²⁾ Финландският модел на проект, озаглавен „Жилище преди всичко“ („Housing First“), показва, че по отношение на всеки получател на помощи е възможно да се постигне икономия от 14 000 евро.

2. Предистория и общи бележки във връзка с проблема бездомност в ЕС

2.1 Бездомността е една от основните области, към които бяха насочени действията в контекста на 2010 г. — Европейската година за борба с бедността и социалното изключване ⁽³⁾.

2.2 За пръв път бездомността се споменава като приоритет в Съвместния доклад за социалната закрила и социалното включване от 2005 г. През 2007 г. Европейската комисия публикува проучване относно оценката на бездомността на равнището на Европейския съюз ⁽⁴⁾.

2.3 Задачата за борба с проблема, свързан с бездомността, се превърна в приоритет, и е важна част от стратегията на ЕС за социална закрила и социално приобщаване.

2.4 Чрез стратегията на ЕС за социална закрила и социално приобщаване (известна и като „социален отворен метод на координация“) Европейският съюз координира и насърчава дейностите на национално равнище и разработването на политики за борба с бедността и социалното изключване с помощта на общ механизъм за докладване, общи показатели и окончателни заключения за политиката, приети съвместно от Европейската комисия и Съвета на министрите на ЕС.

2.5 Европейският парламент прие поредица от важни инициативи във връзка с бездомността, по-конкретно писмена декларация за разрешаване на проблема, свързан с бездомните хора, живеещи на улицата, приета през 2008 г. ⁽⁵⁾. В нея се отправя призив към Съвета да постигне споразумение за ангажимент от страна на целия ЕС за премахване на проблема, свързан с бездомните хора, живеещи на улицата, до 2015 г. На 6 септември 2010 г. пет евродепутати публикуваха нова междупартийна писмена декларация относно необходимостта от стратегия на ЕС за проблема бездомност. Декларацията беше приета през 2010 г. ЕИСК смята, че за постигането на тези амбициозни цели е необходимо да бъдат заделени средства от европейските фондове (ЕСФ + ЕФРР).

2.6 В края на 2009 г. Мрежата на ЕС от независими експерти в областта на социалното приобщаване изготви доклад относно бездомността и жилищното изключване в държавите-членки на ЕС ⁽⁶⁾. В доклада се призовава проблемът бездомност да се превърне в неразделна част на социалния ОМК и да се консолидира и остане в дневния ред и след 2010 г.

2.7 На 17 юни 2010 г. Европейският съвет прие новата стратегия „Европа 2020“. ЕС си поставя за цел до 2020 г. да премахне риска от бедност и социално изключване за поне 20 милиона души. Предложението на Комисията за 2020 г. включва Европейска платформа срещу бедността, с която да се „определят и реализират терки, насочени към специфичните обстоятелства на групи в особен риск (като... бездомни[те])“ ⁽⁷⁾.

2.8 През октомври 2010 г. Комитетът на регионите публикува становище, озаглавено „Борба срещу бездомността“, в което изтъква, че ЕС трябва да положи повече усилия за борба с това зло. Комитетът на регионите предлага да се утвърди типологията ETHOS на европейско равнище и да се създаде европейска агенция със задачата да координира и подкрепя борбата с бездомността, да подпомага дейностите за предотвратяване на явлениято и да приобщи регионите към тези дейности.

2.9 В Съвместния доклад на Комисията и на Съвета относно социалната закрила и социалното приобщаване от 2010 г. ⁽⁸⁾ държавите-членки се призовават да разработят стратегии, насочени към: превенция, намиране на постоянни решения (субсидирани и постоянни жилища), прилагане на подход, при който жилищното настаняване има най-голям приоритет, но който включва и социални услуги, допълващи този приоритет, и подобряване на управлението.

2.10 Най-важните препоръки за 2010 г. относно проблема бездомност са включени в заключенията на Конференцията за консенсус ⁽⁹⁾, състояла се в края на Европейската година 2010 на борбата с бедността и социалното изключване по инициатива на Европейската комисия и с подкрепата на белгийското председателство на Европейския съюз.

2.11 През 2011 г. Евростат ⁽¹⁰⁾ публикува доклад за жилищните условия в Европа през 2009 г. („Housing Conditions in Europe in 2009“), в който се посочва, че 30 милиона граждани на ЕС страдат от липса на жилищно пространство и от несигурни жилищни условия.

3. Право на жилище

3.1 Явлението бездомност може да представлява пряко нарушение от гледна точка на правата на човека, утвърдени в Хартата на основните права на Европейския съюз ⁽¹¹⁾.

3.2 В член 34 от тази Харта се постановява, че „С цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики.“

3.3 Всеобщата декларация за правата на човека гарантира правото на приемливи условия на живот, които включват жилище, както и медицинско и социално обслужване. В член 25, параграф 1 се изтъква, че „Всеки човек има право на жизнено равнище, включително прехрана, облекло, жилище, медицинско обслужване и необходимите социални грижи.“

⁽³⁾ www.2010againstopoverty.eu.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf.

⁽⁵⁾ Вж. приложението.

⁽⁶⁾ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>.

⁽⁷⁾ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=en,bg&lang=&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=509103:cs&page=&hwords=null>.

⁽⁸⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st06/st06500.fr10.pdf>.

⁽⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=bg>.

⁽¹⁰⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004.

⁽¹¹⁾ Член 6 от Договора за Европейския съюз: „Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на Европейския съюз [...], която има същата юридическа сила като Договорите.“

3.4 В член 31 от преразгледаната Социална харта на Съвета на Европа⁽¹²⁾ се изтъква, че всеки гражданин има право на жилище и се отправя призив към страните по Хартата да гарантират, „че ще поемат ангажмента да насърчават достъпа до жилища със задоволителен стандарт; да предотвратяват и намаляват бездомността с оглед на постъпателното ѝ премахване; и да осигуряват достъпни жилища на хората без достатъчно средства“.

3.5 Правото на жилище е записано в множество национални конституции на държавите-членки на ЕС. Приемливото жилище е необходимост и право. ЕИСК препоръчва държавите-членки да подпомагат всеки човек, притежаващ това право по силата на действащото национално законодателство, да получи достъп до жилище. ЕИСК приканва държавите-членки и гражданското общество да осигуряват контрол върху този процес. Наличието на това законно право е добра основа за инициране и разработване на ефективни политики за борба с проблема, свързан с бездомността.

4. Социално изключване и бедност, породени от лоши жилищни условия

4.1 По статистика на Евростат⁽¹³⁾ 30 милиона граждани на ЕС страдат от липса на жилищно пространство и от несигурни жилищни условия. През 2009 г. 6 % от населението на ЕС живееше при изключително лоши жилищни условия. Освен това 12,2 % от населението в ЕС живеят в жилища, чиито режимни разходи са несъразмерно големи спрямо доходите им.

4.2 Бездомните хора, живеещи на улицата, представляват най-видимата и крайна форма на бедността и изключването. Проблемът бездомност може да включва редица други обстоятелства, като настаняване в домове за спешен, временен или преходен престой, временно приютяване при роднини или приятели, принуда за напускане на различни видове институции без да е налице собствено жилище, заплахата от изгонване от жилище, неподходящо или несигурно място за живеене.

4.3 Достъпът до жилище с приемливо качество може да се счита за основна човешка потребност.

4.4 Лоши жилищни условия са налице, когато липсва достатъчна битова инфраструктура, като базов критерий за това е ситуацията, при която: таванът е срутен и няма баня/душ и тоалетна, или пък в жилището е твърде тъмно.

4.5 Някои от държавите-членки, присъединили се към ЕС след 2004 г., по-специално Румъния, Полша, България и балтийските страни⁽¹⁴⁾ сигнализират, че голяма част от населението им е изправено пред риск от изключително лоши жилищни условия.

4.6 В много страни бедността е свързана с високите цени на жилищата: 67 % от европейските граждани смятат, че за да си купят прилично жилище, трябва да платят твърде много пари. Това мнение е особено силно застъпено в Чешката република и Кипър (89 %), но също така и в Люксембург, Малта (86 %) и Словакия (84 %).

4.7 Един от всеки шести европейски граждани споделя, че му е трудно да покрива ежедневните си жилищни разходи⁽¹⁵⁾. В ЕС 26 % от гражданите смятат, че приличните жилища в нашите общества се предлагат на твърде висока цена. Когато запитат гражданите за причините на бедността, те посочват цената на жилищата на четвърто място.

5. Дефиниции на явлението „хора без жилище“ и „бездомност“ (homelessness)

5.1 Не съществува функционална и обща за равнището на ЕС дефиниция за бездомността: между дефинициите на отделните държави-членки има значителни разлики. Явлението бездомност (homelessness) е сложен и динамичен процес, до който отделните засегнати индивиди и групи стигат по различни пътища, както съществуват и различни модалности на влизане и излизане от категорията на бездомните.

5.2 Съществуват различни видове и групи хора без жилище, като например самотните хора, живеещи на улицата; уличните деца и юноши; младите хора, излизали от институциите за деца; самотните майки, живеещи на улицата; хората със здравословни проблеми, напр. алкохолизъм; хората с наркотична зависимост; хората с умствени или психични проблеми; възрастните хора без жилище; семействата, които живеят на улицата; бездомните хора от етническите малцинства, като ромите или хората с чергарски начин на живот; бездомните имигранти; хората, търсещи убежище (бежанци), които са бездомни; второ поколение деца, живеещи на улицата, чиито родители са бездомни.

5.3 FEANTSA е разработила типология на явленията, свързани с бездомността и жилищното изключване, наречена ETHOS. Според типологията ETHOS да имаш дом може да означава:

— от физическа гледна точка: разполагане с жилище (или жилищно пространство), което принадлежи единствено на дадено лице и семейството му;

— от правна гледна точка: притежаване на документ за собственост;

— от социална гледна точка: възможност да се разполага с лично пространство и да се поддържат междуличностни отношения.

5.4 Тази дефиниция позволява да се определят следните четири основни понятия: хора без покрив над главата си; хора без жилище; хора, живеещи при несигурни жилищни условия и хора, живеещи при неприемливи жилищни условия, като всички те могат да се считат като показателни за липса на дом. На базата на това ETHOS класифицира бездомните хора в зависимост от тяхното битово положение или вида „дом“, който обитават. Тези концептуални категории са групирани в 13 оперативни категории, които могат да бъдат използвани за различни политики във връзка с борбата с жилищното изключване и с картографирането на проблемите на бездомността, както и за изготвянето, наблюдението и оценката на тези политики⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Съвет на Европа — STE №163 Европейска социална харта (преразгледана)

⁽¹³⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004.

⁽¹⁴⁾ Евробарометър.

⁽¹⁵⁾ Според новата анкета на Евробарометър относно бедността и социалното изключване MEMO/09/480/27.10.2009 г.

⁽¹⁶⁾ Типологията ETHOS е представена като приложение към доклада. Вж. също така: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf>.

6. Статистика, коефициенти и показатели

6.1 На равнището на Европейския съюз, в националните статистически служби и в другите официални статистически източници на държавите-членки не се прилага никакъв общоприет и уеднаквен метод за събиране на данни за хората без жилище.

6.2 Възможно е да се използва методът, разработен от ETHOS с неговите концептуални категории за изготвяне на статистика, картографиране на бездомните хора, оценка на потребностите на бенефициерите, оценка на местните и организационните ресурси, и разработване, наблюдение и оценка на политики.

6.3 Необходимо е да се проведат проучвания и изследвания на явлениято бездомност на равнището на ЕС, за да се разберат неговите причини и структура и да се планират политики, както и да се координират и приложат стратегии. ЕИСК призовава Евростат (чрез системата за събиране на данни EU-SILC ⁽¹⁷⁾) и европейските програми, които са предоставили средства за приобщаването на бездомните хора, да представят оценка на последните пет до десет години, което ще даде поглед върху тенденциите по отношение на бездомността на равнището на ЕС.

7. Факторите, които пораждаат уязвимост и риск от изключване, свързано с липсата на жилище. Причини.

7.1 Нерядко причините, които пораждаат явлениято бездомност, са сложни и взаимозависими. Подобни ситуации са плод на съвкупност от взаимосвързани фактори.

7.2 Съществуват различни видове фактори, пораждащи уязвимост, по отношение на които трябва да се предприемат действия, за да се предотврати и разреши проблемът бездомност:

- *структурни*: икономическият процес, имиграцията, гражданството, процесът, свързан с пазара на недвижимата собственост;
- *институционални*: основните социални услуги, механизмите за разпределение на помощите, институционалните процедури;
- *взаимоотношения*: семейно положение, състояние на взаимоотношенията (напр. развод);
- *свързани с личността*: увреждания, образование, зависимост, имигрантско положение;
- *дискриминация и/или липса на правен статут*: може по-специално да засяга имигрантите и определени етнически малцинства, като ромските общности.

8. Социални услуги или услуги, свързани със спешни ситуации и стратегии за подпомагане на достъпа до жилище

8.1 Съществуват различни видове услуги в помощ на бездомните хора: жилищни услуги и услуги, несвързани с жилището. Насърчаването на публично-частните партньорства е важно условие за изпълнението на стратегии, улесняващи достъпа до жилище. От изключителна важност е да се осигурят постоянни жилища и медицинско-социални служби, предлагащи услуги във връзка със спешни ситуации, както и да се насърчава създаването на партньорства, най-вече през

зимата и лятото, имайки предвид, че в някои страни определен процент от бездомните хора умират на улицата по време на прекомерна жегата или студ.

8.2 ЕИСК препоръчва разпространяването на новаторски модели и наръчници за добри практики в национален и европейски мащаб, с цел насърчване на иновативни и интерактивни методологии на тези равнища, при които постоянното жилище и допълващите необходими услуги трябва да са първият вариант. Отвореният метод на координация може да бъде изключително полезен за прокарване на ефективни политики за интегриране на бездомните хора в обществото.

8.3 ЕИСК препоръчва разработването на разнообразни услуги и утвърждаването на минимални стандарти за всички социални услуги за бездомните хора, така че те да отговарят на различните им потребности:

- преки социални дейности: социална и правна помощ за получаване на жилище, центрове за временно настаняване, социални къщи и апартаменти, мрежи за подкрепа и грижи, многофункционални центрове;
- специализирани услуги (бездомни хора с ХИВ или със специални нужди, т.н.);
- съвети, правни консултации и професионално обучение;
- бизнес-обучение за бездомни хора, социална икономика;
- наблюдение и подкрепа (подкрепа в общността);
- кампании със семейна, социална и културна насоченост, програми за превенция.

8.4 ЕИСК предлага във всички области да се приложат интегрирани стратегии, с помощта на които да се създадат достатъчно услуги, допълващи съществуващите, за да се отговори на всички потребности на бенефициерите, и по-специално да се изградят социални жилища. ЕИСК смята, че за да се предотврати умирането на бездомни хора, е необходимо да се насърчава въвеждането на законодателство, изискващо във всеки регион да бъдат открити поне един консултационен център и един център за спешни ситуации, в зависимост от броя на обслужваните бездомни хора. ЕИСК подчертава колко е важно да се намерят постоянни решения за интегриране на хората в неравностойно положение, чрез изграждане на центрове за временно настаняване и постоянни жилища, и въвеждане на допълнителни социални услуги, преди всичко с цел да се осигури възможност за поддържане на вътрешносемейна солидарност (родители-деца, и т.н.) и доколкото е възможно, да се реинтегрират децата в семействата им, когато са били отнети от родителите им по причини на бедност или на трудни условия на живот.

8.5 ЕИСК препоръчва на държавите-членки да отдадат приоритет на разработването на средносрочни и дългосрочни стратегии за превенция.

8.6 Социалните услуги, предназначени за бездомните хора, не бива систематично да се използват за компенсиране на непоследователните действия на политическата класа по отношение на имиграцията или на липсата на специализирани услуги за посрещане на имигранти.

⁽¹⁷⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

9. Специфични бележки

9.1 Бездомността може да доведе до деградация на личността до дискриминация, основана на социалното положение (принадлежност към група в неравностойно положение), а понякога и до смърт (особено в много студени или много горещи периоди от годината). ЕИСК смята, че бездомността може да съставлява пряко нарушение на правата на човека, посочени в Хартата на основните права на ЕС (членове 1, 2, 3, 6, 7, 21 и 34)⁽¹⁸⁾, както и в преработената Европейската социална харта и в Международния пакт за икономическите, социалните и културните права.

9.2 Социалната интеграция на бездомните хора е сложен и труден процес. ЕИСК отправя искане към Европейската комисия да разработи амбициозна стратегия с цел да подпомогне държавите-членки да изкоренят социалното явление бездомност (*homelessness*), като изготвят ефективни национални стратегии. Основният акцент в тях трябва да бъде изготвянето на общи дефиниции и набелязването на каузи, действия и резултати от тези действия. ЕИСК приканва Комисията да подготви кампания за повишаване на осведомеността относно явлението бездомност (*homelessness*) и подчертава, че това е въпрос на категорична необходимост. ЕИСК препоръчва европейските политики и стратегии да се изготвят съвместно с организациите, предоставящи социални услуги; хората, лишени от жилище; публичните власти и научната и изследователската общност.

9.3 ЕИСК препоръчва на Комисията да насърчава държавите-членки в бъдеще да заделят бюджети и специални средства за финансиране или съфинансиране на програми за бездомните хора (включително по линия на ЕСФ и ЕФРР). ЕИСК изразява убеждението, че средствата по структурните фондове (ЕСФ и ЕФРР) трябва да се увеличат за периода 2014–2020 г. и че

подходът трябва да допълва усилията в областта. Комитетът също така препоръчва на държавите-членки да включат в действащите си национални програми стратегии, отнасящи се за проблема бездомност (вж. Регламент (ЕО) № 1083/2006), както и мерки за смекчаване на вредното въздействие на икономическата криза върху достъпа до жилища.

9.4 ЕИСК призовава за прокарването на европейски политики за преустановяване на всякакви тенденции за спекулация на пазара на недвижими имоти. В контекста на анализа на европейските и националните социални политики, Комитетът препоръчва да се наблюдава съотношението на нетната стойност на месечната заплата спрямо цената на жилищата. ЕИСК смята, че достъпът до прилично жилище трябва да бъде съизмерен на взаимовръзката между месечната ипотечна погасителна вноска или наем плюс дневните разходи, и нетната стойност на заплатите, които получават европейските граждани.

9.5 Комитетът подчертава, че бездомността в определени страни се разраства. Докато преди няколко десетилетия този проблем засягаше предимно мъжете в зряла възраст, днес той е много по-сложен и сериозен в редица европейски държави: увеличава се броят на бездомните жени; цели семейства живеят на улицата; млади хора и деца са без подслон и живеят на улицата; сред бездомните има работещи хора, загубили домовете си, защото не са могли да погасяват ипотечните си вноски в резултат на жилищната и икономическата криза; нараства броят на бездомните имигранти или хора от етническите малцинства. Фактът, че съществуват деца от второ поколение, които живеят на улицата и са родени в бездомни семейства, е неоспоримо и тъжно доказателство, че на някои места бездомността е извън контрол.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Европейски съюз, 2010 / ISBN 979-92-284-2588-6, с. 391—403.
Вж. също така параграф 3.2 от становището.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изчисленията в облак (cloud computing) в Европа“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 24/08)

Докладчик: **г-н PIGAL**

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Изчисленията в облак (cloud computing) в Европа“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 143 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В светлината на стратегия „Европа 2020“ и по-специално на Програмата в областта на цифровите технологии Комитетът изрази желание да разгледа едно решение в областта на информатиката, което все още е на етап усилено разработване и изглежда обещаващо: изчисленията в облак (ИО) или *Cloud Computing*. Целта на настоящото становище по собствена инициатива е преди всичко да се събере и сподели практическят опит на участниците, а също и на пазара на ИО. Втората цел е да се предложи списък от препоръки, с които Европа ⁽¹⁾ да бъде насърчена да заеме челна позиция в тази обещаваща област, като се опира на водещите предприятия.

1.2 ИО се основават на цифрова архитектура, която има следните предимства: бързо инсталиране, лесно разширяване и заплащане в зависимост от потреблението.

1.3 ИО са техническо решение, използващо **перспективен икономически модел**:

- **голям брой** потенциални **ползватели**: частни лица, предприятия, обществени служби и др.;
- **обединяване** на средствата и информационните инструменти, което води до оптимизиране на тяхното използване;
- **мобилност**, възможна благодарение на ИО, по-специално за мобилните ползватели, които имат достъп до своите данни по всяко време;
- лесна, приспособяема и прозрачна **интеграция** на различните им технически компоненти: Интернет, аутсорсинг на информационни технологии, мобилни приложения и др.;
- **оптимизиране на разходите** през целия жизнен цикъл на ИТ системите без висока първоначална инвестиция;

— **концентриране** на предприятията върху основната им дейност, без да се притесняват от сложността на ИТ системите;

— възможност основните участници, интеграторите на системи (SI) и издателите на софтуер да постигнат **растеж** посредством нови дейности.

1.4 Понастоящем при ИО се наблюдава известна **липса на зрялост** и дори някои **недостатъци**:

— многобройни стандарти, с които се прави опит да се регламентира и контролира използването на ИО;

— липса на ясно определен европейски **управляващ орган**, който да следи за тяхното спазване;

— липса на по-широка перспектива, която да дава възможност на ползвателите, най-вече на частните лица, да правят преценка на **заявените предимства** и най-вече на **поеманите рискове**;

— свойствената на Интернет **уязвимост**: прекъсвания, свързани с инциденти, атаки от киберпрестъпници и др.;

— **задръстване на Интернет**: лошо качество, голям ръст на обменната информация (аудио, видео, спам), ограничения на системата за адресиране (IP);

— **задръстване на сървърите**: тяхното обединение води до преговарване, което може да предизвика понижена пропускателна способност;

— рискове, свързани с **аутсорсинга** на данните и тяхната обработка от трета страна;

— рискове, свързани с **делокализацията** на данни и тяхната обработка в друга държава, която си има собствена **нормативна уредба**;

⁽¹⁾ В останалата част на документа термините „Европа“, „Европейски съюз“ или „ЕС“ се използват без разлика.

- социален риск, свързан с концентрацията на дейностите в областта на разработването, хостинга и експлоатацията;
- остават неуточнени правата и задълженията, както на потребителите, така и на доставчиците на ИО;
- не се прави ясно разграничение между лицето, което отговаря за обработката на личните данни, и лицето, което я извършва;
- за хората без специализирани познания, договорите за предоставяне на такива услуги са сложни и често неразбираеми по отношение на събирането, обработката и трансфера на данни за потребителите, както и на техните права в съответствие със законодателството.

1.5 За Европа ИО представляват възможност да навлезе на перспективен, голям и стратегически пазар. За да се гарантира успехът, **Комитетът препоръчва** да се извършат следните дейности, по възможност от самата Комисия с подкрепата на държавите-членки или на европейските предприятия от сектора.

1.5.1 Умения

- да се започне проучване на необходимото усъвършенстване на уменията на ИТ специалистите, за да се отговори на променящите се нужди и потребността от кадри за ИО;
- да се насърчава и/или координира осъществяването на програми за обучение;
- да се валидира процедурата на сертифициране или специалните дипломи, с които ще се признават и удостоверяват уменията на специалистите, отговарящи за ИО.

1.5.2 Научни изследвания и инвестиции

- да се насърчават европейските научноизследователски центрове да координират дейността си, за да запазят своите водещи позиции в областта на знанията и експертния опит;
- да се засили развитието на оптичния кабел с привличане (посредством субсидии или партньорства) на европейските оператори в областта на далекосъобщенията.

1.5.3 Партньорство

- да се насърчава създаването на консорциуми между европейски промишлени предприятия, които да инвестират в съвместни проекти за ИО; например в Съвместната научноизследователска и развойна програма/Рамковата програма за научни изследвания и развойна дейност;
- да се насърчават и дори да се субсидират инвеститорите за създаване на компютърни „мегаферми“ на територията на държавите-членки по модела на вече съществуващите в други географски региони;
- да се използват обществени поръчки за стимулиране на партньорствата;

- създателите на решения в областта на ИО да се обединяват с далекосъобщителните предприятия, тъй като последните поради своята същност имат пряк контакт с ползвателите, към които са насочени решенията в областта на ИО.

1.5.4 Стандарти и управление

- да се насърчават заинтересованите лица от публичния и частния сектор да участват в изготвянето на правила, които ще регламентират отношенията, от една страна, между доставчици и, от друга страна, между предприятията или европейските граждани;
- да се използва водещата позиция на ЕС в областта на сигурността на данните, защитата на личния живот и други области, за да се наложи стриктното им спазване при решенията в областта на ИО;
- да се създаде европейска агенция, която специално да следи за спазването на горепосочените стандарти;
- да се приеме съответно законодателство, за да се ограничи делегацията на чувствителни данни извън Европа;
- при предстоящия преглед на Директивата за защита на личните данни да се вземат предвид предизвикателствата, които поставя прилагането на изчисленията в облак, въпреки че ЕИСК отчита обстоятелството, че тези предизвикателства са по-всеобхватни (в доста широк спектър).

2. Въведение

2.1 Възникването на изчисленията в облак (ИО) се нарежда сред други разработки със същата значимост, като модела клиент/сървър или Интернет.

2.2 ИО включват съчетаването и оптимизирането на използването на съществуващи концепции и технологии като Интернет, сървърни ферми, аутсорсинг на информационните технологии и др.

Следователно ИО наследяват неизбежно силните и слабите страни на компонентите си; например показателите на Интернет трафика, защитата на данните при аутсорсинг на информационни технологии, претоварване на сървъри и др.

2.3 Комитетът разглежда някои аспекти, които ИО директно наследяват, например:

- защитата на данните ⁽²⁾;
- далекосъобщителните системи ⁽³⁾;
- електронните съобщения ⁽⁴⁾;

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Защита на личните данни“, все още непубликувано в ОВ (ОВ С 248, 25.10.2011 г., стр. 123).

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Електронни съобщителни мрежи“, ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 50.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Високоскоростен достъп до интернет за всички: идеи за предоставянето на универсални електронни съобщителни услуги“, ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 8.

— Интернет ⁽⁵⁾;

— защитата на потребителите ⁽⁶⁾;

— Интернет на нещата — план за действие за Европа ⁽⁷⁾.

За да се избегнат повторения, в настоящото становище ще бъдат разгледани само аспектите, свързани с ИО.

2.4 Комитетът не е единственият, който проявява интерес към ИО — други европейски организации и институции също се занимават с тях.

2.5 На 27 януари 2011 г. на Световния икономически форум (World Economic Forum) в Давос Neelie Kroes, заместник-председател на Европейската комисия, представи своето виждане за явлението:

„Що се отнася до изчисленията в облак, разбрах, че не можем да чакаме определение, одобрено от всички. Трябва да действат [...]. Както се предвижда в Програмата в областта на цифровите технологии за Европа, започнах да работя по стратегия за изчисленията в облак, обхващаща цяла Европа, като използвах подход, който не се свежда до политическа рамка. Не искам да се задоволя с една подкрепяща изчисленията в облак Европа, („cloud-friendly“), а желая наистина активна в тази област Европа („cloud-active“)“.

2.6 През 2009 г. Европейската комисия започна проучване относно „Бъдещето на изчисленията в облак“ ⁽⁸⁾ във връзка с ИО, като се опира на работата на група от експерти от цифровия сектор и на изследователи.

Тя започна също и **публична консултация** ⁽⁹⁾, чиито резултати ще послужат за изготвянето на европейската стратегия в областта на ИО, която ще бъде представена през 2012 г.

ИО са важен елемент за изпълнение на стратегията „Европа 2020“, по-специално на двете нейни водещи инициативи: Програмата в областта на цифровите технологии и иновациите.

Седмата рамкова програма за научни изследвания ⁽¹⁰⁾ финансира вече програми в областта на ИО.

2.7 Освен това през ноември 2009 г. ENISA ⁽¹¹⁾ публикува доклад „Изчисления в облак: предимства, рискове и препоръки за сигурността на информацията“.

2.8 Неотдавна NIST ⁽¹²⁾ публикува „Cloud Computing Standards Roadmap (NIST CCSRWG – 092 – July, 5 2011)“ („Пътна карта за стандартите в областта на изчисленията в облак (NIST CCSRWG – 092 – 5 юли 2011 г.)“).

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „За напредъка на интернет“, ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 92.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Творческото онлайн съдържание в единния пазар“, ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 63.

⁽⁷⁾ ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 60 и ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 116.

⁽⁸⁾ Европейска комисия / Информационно общество и медии – доклад на експертна група – докладчик за този доклад: Lutz Schubert.

⁽⁹⁾ От 16 май до 31 август 2011 г.

⁽¹⁰⁾ Или РП7 (Седма рамкова програма).

⁽¹¹⁾ Европейска агенция за мрежова и информационна сигурност или European Network and Information Security Agency.

⁽¹²⁾ Национален институт за стандарти и технология (САЩ).

3. Въвеждащо техническо представяне на изчисленията в облак

3.1 Опитите за постигане на единно определение бяха до голяма степен възпрепятствани от стремежа на издателите да обявяват своите налични софтуерни продукти за решения в областта на ИО или „cloud ready“.

Въпреки това съществува широк консенсус по въпроса, че ИО се инсталират бързо, разширяват се лесно и се заплащат в зависимост от ползването.

3.2 Какво е характерно за ИО?

— **Дематериализация:** това означава конфигурацията, местоположението или поддръжката на ИТ ресурсите да са колкото е възможно по-малко видими за потребителя, частно лице или предприятие.

— **Лесен достъп:** при положение че имат достъп до Интернет, ползвателите могат да получат достъп до своите данни и приложения от всяка точка и с всякакво оборудване (компютър, таблет, смартфон).

— **Динамично разпределение:** доставчикът на услуги адаптира в реално време ИТ капацитета в зависимост от нуждите на потребителя. По този начин потребителят може да покрие върховете си натоварвания, без да се налага да инвестира в ИТ ресурси, които не се използват достатъчно между два пика.

— **Обединение на ресурсите:** доставчикът може да остави динамичното разпределение, като обединява ИТ ресурсите на много потребители. Така той може да постигне най-голямото и най-ефективното обединение на мегаферми с няколко хиляди компютъра.

— **Заплащане в зависимост от ползването:** потребителят заплаща само действителното използване на ИТ ресурси, т.е. в зависимост от развитието на потребностите му от ИТ капацитет. Все още договорните условия често се определят за всеки отделен случай, но има тенденция да се стандартизират.

3.3 В предприятията първите приложения, при които се възприема подходът ИО, са: размяна на съобщения, инструменти за съвместна работа и уеб конференции (web-conferencing), среди за разработка и тестове, CRM – управление на връзките с клиентите – и Business Intelligence.

В бъдеще по-голямата част от ИТ приложенията могат *a priori* да се съдържат в предлагането на ИО.

3.4 Обикновено ИО се правят по един от трите модела (или комбинация от тях), подредени от най-частичния към най-пълния, които са насочени към различни клиенти:

— **IaaS (Infrastructure as a Service),** при който само инфраструктурата е обхваната от ИО, насочен е предимно към информационните служби на големите предприятия;

— **PaaS (Platform as a Service)**,– при който инфраструктурата и основният софтуер са обхванати от ИО, насочен е към ИТ специалистите, които създават софтуер;

— **SaaS (Software as a Service)**:– решението е изцяло обхванато от ИО, като това включва и приложните софтуерни програми, насочено е към крайните потребители, които не е задължително да са специалисти, и се използва например за електронна поща на частни лица.

3.5 „**Частните изчисления в облак**“ намират широко приложение; те се използват в рамките на самото предприятие, което по този начин може да се възползва от гъвкавостта и производителността на ИО, без да се притеснява от трудностите, свързани с екстернализацията към доставчик на ИО.

Това решение изглежда отговаря на различни потребности:

— да се подготви предпазливо и в рамките на предприятието преход от съществуващите информационни системи към платформа, функционираща на принципа на ИО;

— отделите „Информационно обслужване“ на предприятията да бъдат поставени при такива условия на работа спрямо другите отдели, при които ще бъдат ориентирани в по-голяма степен към предоставяне на услуги и ще има по-голяма прозрачност благодарение на системата за заплащане в зависимост от потреблението.

4. Въздействието на изчисленията в облак

4.1 Какво може да очаква едно **предприятие** от ИО?

4.1.1 Както беше споменато по-горе, ИО „наследяват“ силните и слабите страни на някои от компонентите си.

4.1.2 Нека да припомним някои от посочените във въведението ползи за предприятията, които не са присъщи само на ИО, а по-скоро на възникналия по-рано аутсорсинг на информационни технологии:

— концентриране на вниманието върху същността на дейността;

— постигане на икономии от мащаба чрез индустриализацията и обединяването на ресурсите от страна на доставчика;

— ползване на експертните знания и качеството на услугите на специалисти.

4.1.3 Съгласно неотдавна проведено проучване 70 % от разходите на отделите „Информационно обслужване“ в предприятията се дължат на управлението на съществуващото оборудване: след като една част от тези дейности бъдат възложени на външен изпълнител, отделите „Информационно обслужване“ ще имат свободен капацитет, който да отделят за иновации и за научни изследвания, свързани с новаторски услуги.

4.1.4 Някои от най-често изтъкваните **ползи** за предприятията са, както следва:

— **Неголяма първоначална инвестиция**: при новите цифрови решения внедряването или разширяването на ИТ система вече не изисква голяма инвестиция в машинни зали, сървъри, софтуер, обучения за ползване на софтуера на даден производител и др.

Трябва да се отбележи все пак, че адаптирането и качването на платформа за ИО на съществуващите решения на предприятията и на производителите на софтуерни продукти ще изисква големи инвестиции.

— **Намаляване на сроковете за внедряване**: екипите за разработка се концентрират върху професионалните проблеми, без да се занимават с техническата инфраструктура, за която отговаря доставчикът на ИО; по-специално постепенното и при поискване предоставяне на материални и човешки ресурси.

— **Осчетоводяване и контрол върху разходите**: с ИО разходите за ИТ стават оперативни, а не капиталови. Поддръжката следва наемния модел; по-специално това обхваща прозрачни обновявания на софтуерните или хардуерни инструменти, техническата поддръжка на дефектния инструмент се извършва директно и онлайн от производителя на софтуера или от конструктора на сървъра.

— **Подобряване на модела на обслужване**: като разчитат на ангажиментите на доставчика на ИО по отношение на качеството, наличността, сигурността, развитието на инструментите във времето, за ИТ отделите става по-лесно да предложат на свой ред на вътрешните си клиенти модел на обслужване, включващ споразумения за нивото на обслужване (*Service Level Agreement*).

— **Мобилност на служителите**: решенията, свързани с ИО, поддържат качеството и лесния достъп до данните за всички служители на предприятието, независимо от това дали са мобилни или не.

4.2 Някои предприятия са заинтересовани в по-голяма степен от ИО, а именно:

— микропредприятията и МСП, които виждат в ИО възможност да разполагат с ИТ капацитет (оборудване, софтуер и умения) без „входен билет“, който не могат да си позволят поради високата цена;

— новосъздадените предприятия, които поради своето естество, се развиват бързо и са наясно, че моделът ИО ще улесни адаптирането на техния ИТ капацитет към растежа на дейността им.

4.3 Как **системните интегратори** се подготвят за ИО?

4.3.1 Дейността на системните интегратори („*system integrators*“ или SI) се състои във внедряване на информационно-технологични решения за техните клиенти предприятия.

Системните интегратори имат значително място в ИТ сектора както поради своя експертен опит, така и поради персонала си и способността си да се адаптират към промяната в обема на работа на клиентите си.

Водещи на европейския пазар са Accenture, IBM, Atos, Cap Gemini, HP, IBM, Wipro и др.

4.3.2 Поради конкретния и временен характер на ИТ разботките, ИТ отделите се обръщат за всеки отделен случай към SI, за да могат да ползват необходимите ИТ специалисти единствено по време на фазата на разработване.

Постоянните екипи на ИТ отделите участват в тази фаза единствено за да изпълнят по-добре следващата фаза – фазата на експлоатация и поддръжка.

4.3.3 С ИО SI ще продължат да отговарят за проектирането и разработването на решения за своите клиенти предприятия.

Като се имат предвид свързаните с това нови дейности, появата на ИО може не само да се възприема положително, но и дори да се насърчава от SI.

4.3.4 Възниква обаче въпросът за времетраенето на тази нова дейност. Дали не се касае за ограничена във времето допълнителна дейност, каквито бяха в този сектор „компютърният проблем „2000“ или „интегрирането на еврото““?

Извършените в продължение на няколко десетилетия иновации и постигнатият технически напредък доведоха до повишаване на производителността, което не предизвика намаляване нито на броя на разработките, нито на този на ИТ специалистите. Напротив, това позволи значително нарастване на броя на ИТ системите и на техния обхват.

ИО се вписват логично в тази тенденция. Следователно те би трябвало да разкрият пред SI нови области на дейност в областта на информационните разработки.

4.4 Как производителите на софтуер се подготвят за ИО?

4.4.1 Microsoft, Google, Oracle или SAP са само някои от компаниите, които ще трябва да направят големи инвестиции за „преработването“ на своите налични продукти, за да могат те да бъдат обявени за решения от типа „cloud computing ready“.

4.4.2 Тази трансформация изисква преди всичко големи инвестиции и нови разработки в областта на информатиката. Това представлява най-вече радикална промяна на някои бизнес модели. Например с Office-365 Microsoft се отклонява радикално от своя модел, основаващ се на продажбата на лицензи още при първото използване на едни от неговите софтуерни програми.

4.5 Какво е положението с **хостовите на системи** по отношение на ИО?

4.5.1 През последните десет години се разви аутсорсингът на ИТ технологии и по-специално основният му аспект - изнасянето на хостването на системи (сървъри, мрежи и основен софтуер).

ИО разширяват този подход, като предоставят екстернализираните ресурси на неопределен брой ползватели (предприятия и частни лица).

4.5.2 Следователно ИО допринасят за улесняване на изнасянето на дейността и най-вече за концентриране на оборудването за хостинг под формата на големи „компютърни ферми“. Следователно появата на ИО би трябвало да доведе до реорганизация на сектора, засилване на конкуренцията между доставчиците, концентриране на ресурсите, което е необходимо, за да се посрещнат гигантските нужди от инвестиции, като това неминуемо ще предизвика и социално въздействие, подобно на това на други сектори, преминали през тези етапи на концентриране на ресурсите.

4.6 Разглежда ли **публичният сектор** ИО по-различно от частния сектор?

4.6.1 Публичният сектор се основава на стратегии, култури, хора и организации, които познават целите, ограниченията и начините на работа, сходни с тези на частния сектор.

4.6.2 Следователно очакваните от предприятията (вж. по-горе) ползи от ИО са също толкова очаквани и от публичните администрации.

Освен това, благодарение на ИО обслужването на гражданите от публичните администрации ще може да се подобри, като се направи по-достъпно.

4.6.3 Публичният сектор обаче има своите специфични особености.

— Обща атмосфера на икономии

Тя води до бюджетни ограничения и налага съкращения в програмите за публични инвестиции, включително в областта на информатиката. В тези условия възникването на модела ИО е напълно оправдано. Всъщност той позволява развитие на ИТ капацитет без първоначална инвестиция.

— Публични научни изследвания

Въпреки че, без съмнение, съществуват и в частния сектор, в публичния сектор те са силно застъпени чрез националните научноизследователски центрове, университетските центрове и публично-частните партньорства.

Научноизследователската дейност може обаче да изисква пикове на ИТ капацитет и ИО са в състояние да отговорят именно на тези нужди.

— Публични инвестиции

Чрез ефекта на лоста те биха могли да запознаят и да насърчат частни заинтересовани лица на национално или европейско равнище, особено телекомуникационните оператори, да инвестират в ИО. В миналото някои публични инвестиции действаха като катализатори за инвестициите и стратегическото място на частния сектор. Например въздухоплаването, космическите изследвания, мобилната телефония, високоскоростните влакове и др.

— Някои държави-членки вече са направили големи инвестиции за адаптирането на софтуерните програми на своите администрации към архитектурата на ИО.

4.7 Имат ли въздействие ИО и върху **частните лица**?

4.7.1 Някои решения в областта на ИО са предназначени именно за частните лица. Такива са например продуктите iCloud на Apple, Office365 на Microsoft, Picasa и др.

4.7.2 Доста по-малко са частните лица, които са готови да закупят един или повече сървъри, мрежова инфраструктура и др. От друга страна, не всички искат или могат да се занимават с поддръжката на тази инфраструктура, включително на отделен персонален компютър.

4.7.3 Продукти, които до момента се съхраняват на (твърдия диск на) отделните персонални компютри (обработка на текст, отпечатване, съхраняване на снимки, запазване на данни и др.) постепенно се заменят от интернет услуги по модела SaaS (вж. по-горе).

4.7.4 Използването на тези услуги е безплатно в базовата си версия. Безплатният характер често пъти се дължи на възможността доставчикът да състави списък на потребители частни лица, които са възможни обекти на маркетинга и рекламата. Платената версия Premium се предлага най-често с повече пространство за съхраняване, допълнителни функции и др.

4.7.5 За частните лица моделът ИО е подходящ и във връзка с нарастващата сложност на ИТ инструментите, като предлага опростяване и извършване на дейността от външен изпълнител. Става въпрос също така за модел *pay-on-demand* (плащане при поискване), който е много подходящ при ограниченото и нередовно използване на ИТ инструменти и ресурси от частни лица.

4.7.6 Накрая, мобилният и постоянен достъп до данните се превръща във все по-привлекателен фактор. Вече много доставчици⁽¹³⁾ предлагат на ползвателите възможността да слушат своята музика, да разглеждат своите снимки и да извършват други дейности във всяка една точка.

4.8 Какво ще бъде **социалното въздействие** на ИО, след тяхното икономическо и търговско въздействие?

4.8.1 ИТ специалистите са категорията, която може да бъде засегната в най-голяма степен от възникването на ИО.

4.8.2 При **системните интегратори** – **SI** не би трябвало въобще да се стигне до намаляване на дейността им заради ИО, очаква се дори известно увеличение, свързано с първоначалното инсталиране. Дори и да е необходимо ИТ специалистите на тези предприятия да положат усилия за придобиването на нови умения за разработване на решения ИО, това не би трябвало да се отрази на техния брой.

4.8.3 **Щатните ИТ специалисти** (в предприятия клиенти на SI), отговарящи за разработките, вероятно ще бъдат лишени от основната си задача: да участват в разработките редом до специалистите по SI, за да извършват по-добре поддръжката, след като последните си тръгнат. От друга страна, ако се сбъднат прогнозите, свързани с ИО, а именно ИО да поемат част от поддръжката, броят на персонала, занимаващ се с разработки, би трябвало да намалее в същото съотношение.

4.8.4 Очаква се ИТ специалистите, които отговарят за **експлоатацията на ИТ системи**, да бъдат засегнати в още по-голяма степен. Важно е да се припомни, че те вече бяха засегнати от възникването на аутсорсинга на информационни

технологии, при което всичките им екипи минаха под управлението на изпълнителите на тази дейност. С ИО аутсорсингът на информационни технологии ще продължи да се развива, но това развитие ще се осъществява в сектор с по-голяма концентрация на ресурсите и при по-лесен трансфер на данни. Следователно може да се очаква ново съкращаване на броя на лицата, които се занимават с експлоатация и хостинг на информационни системи.

4.8.5 Възлагането на всички или на част от дейностите на отделите за ИТ на външен изпълнител отдалечава ИТ специалистите от крайните потребители на ИТ решения. Това **организиционно** или дори географско **дистанциране** ще намали взаимодействията между тези две групи. Тези взаимодействия обаче представляват пряко и ефикасно сътрудничество и преди всичко социална връзка, която позволява на ИТ специалистите да разбират и да отговорят по-добре на трудностите и на очакванията на потребителите.

4.9 Кои точки в един **договор** за решение ИО изискват повече внимание?

4.9.1 Отношенията между потребител и доставчик (на ИО) предполагат две възможности: безплатни услуги и услуги срещу заплащане. Това разграничаване обаче не винаги е много ясно. Например при безплатните услуги може да се наложи извършване на нефинансови разходи като контекстуална реклама или възможност за доставчика да използва повторно данните на потребителя.

4.9.2 Безплатните услуги или евтините услуги обикновено са насочени към частните лица. Въпреки това последните трябва да обърнат специално внимание на „общите условия“, които не изглеждат толкова официални, въпреки че имат правнообвързваща сила. Освен това, дори и за частните лица поверената на доставчик информация има стойност. При проблем безплатната услуга може да се окаже скъпоструваща, тъй като води до загуба на време, а дори и загуба на информация.

4.9.3 За предприятията също е важно съдържанието на договора за ИО да бъде много внимателно разглеждано, в идеалния случай – от специалисти. На практика това предприятие поверява ценна информация и инструменти на външен изпълнител, който в случай на неизпълнение може да го постави в голямо затруднение.

4.9.4 Договорите за ИО се обсъждат рядко и повечето доставчици изискват потенциалната страна по договора да приеме техния стандартен договор. Както винаги обаче, договор с достатъчна стойност или стратегически интерес може да стимулира доставчика да приеме „адаптирано“ споразумение.

4.9.5 Независимо дали договорът е за безплатни или платени услуги, стандартен или специфичен, в него трябва ясно да е посочено следното:

— нивото на обслужване на ИО (IaaS, PaaS, SaaS);

— гарантираното ниво на наличност на данните и отговорностите при загуба или повреда;

⁽¹³⁾ Cloud Drive на Amazon и iCloud на Apple.

- степента на обединяване на ресурсите на голям брой ползватели (риск от претоварване);
- условията за гъвкавост и сигурност на наличните и използваните ресурси и тарифите в зависимост от потреблението;
- правата или задълженията на доставчика на ИО да разкрива информация на трети лица, напр. на съдебен орган;
- точната самоличност на страните, действително предоставящи услугите, именно поради често прилагания многостепенен подход;
- възможностите за прекратяване на договора и предвиденото от доставчика съдействие през преходния период;
- нормативната уредба и юрисдикцията (национална или международна), която се прилага към договора, особено в случай на спор.

5. Недостатъците на изчисленията в облак

5.1 ИО се основават на **Интернет**, от който зависят в голяма степен. Изглежда обаче, че Интернет почти е достигнал максималните си възможности в много отношения, по-специално що се отнася до неговото **качество**.

Непрекъснато увеличаващият се брой на ползвателите и ползването, рязкото нарастване на обема на обменяните данни (по-специално с аудио и видео), желанието на потребителите за все по-кратко време за отговор са все фактори, които поставиха ударението върху потенциалните проблеми на ефективността/качеството на Интернет. Свързаният с ИО трафик би могъл само да задълбочи тези проблеми, като добавя обем за обменяните данни, но най-вече като намалява още повече допустимото според ползвателите време за отговор.

5.2 За ИО **устойчивостта на мрежата** е друг риск, свързан с Интернет. Неотдавна технически инциденти, кибератаки или политически решения прекъснаха функционирането му и показаха най-напред уязвимостта му, но преди всичко зависимостта на потребителите му от тази обществена мрежа. Моделът ИО само ще засили още повече необходимостта от сигурност за тази мрежа, която в началото не е била проектирана за търговски потребители.

5.3 Друг голям и многофакторен недостатък на ИО е **сигурността на данните**, свързана главно с тяхното екстернализиране, независимо от това дали има или няма трансфер.

Най-напред възниква проблемът с непрекъснатия достъп до данни, чиято почти незабавна наличност може да бъде критична, дори жизненоважна за един ползвател на ИО. След това идва проблемът с поверителността на данните, съхранявани и управлявани от външен доставчик.

Този въпрос е особено актуален за данните с висока добавена стойност, по-специално в контекста на промишления шпионаж.

5.4 Решенията са лесно атакуеми и следователно уязвими поради факта, че за хакерите те са цел, чиято **привлекателност** нараства в зависимост от **размера, видимостта и критичния характер** на сървърните ферми, проектирани и изградени с цел

съхраняване на тези данни. Следователно за да се противодейства на тази повишена привлекателност, ще бъдат необходими допълнителни усилия и експерти.

Трябва да се отбележи обаче, че доставчиците на информационно обслужване (аутсорсинг, ИО и др.) вече са много чувствителни по въпросите на сигурността и киберпрестъпността и, без съмнение, са по-добре подготвени от повечето предприятия, които са им клиенти.

Може да се направи сравнение със сейф на банка, който със сигурност е много привлекателен, но в него бижутата са защитени по-добре, отколкото в кутия за бижута в спалнята у дома!

5.5 Към този риск се добавя трудността, свързана с определянето на **приложимата нормативна уредба** – тази на собственика на информацията или тази на хостващата организация.

Освен това кой **контролен орган** може да бъде сезиран с цел да следи прилагането на нормативната уредба или да реши спор между собственика и хостващата организация?

По този въпрос е важно да се припомни **Директива 95/46/ЕО** („за защита на физическите лица при обработването на лични данни“) на Европейския парламент и на Съвета, както и становището на Комитета ⁽¹⁴⁾.

Европейският режим за защита на данни действа като много силна спирачка срещу всякакъв вид трансфер извън Европа. **Международният характер** на ИО повдига въпроси относно възможностите за трансфер на данни между клиента и доставчика или в рамките на инфраструктурата на доставчика.

В този контекст **липсата на управление** (в световен план), първо на Интернет, и по-точно - на ИО, се очертава като допълнителен недостатък.

Към защитата на данните се добавя и въпросът за **авторските права**. Всъщност тъй като информацията, която е обект на тези права, може да транзитира или да се разпръсне, става много трудно да се определят правилата за защита, възнаграждение и контрол, които трябва да се прилагат.

5.6 Иновациите в областта на ИТ позволиха на някои участници да придобият **господстващо положение**, както е случаят например с Microsoft или Apple за персоналното оборудване (персонални компютри, мобилни телефони и др.), но също и с Google и Facebook (Интернет търсачки и социални мрежи). Европа винаги е проявявала бдителност тези позиции да не започнат да увреждат интересите на другите участници в сектора, както и на потребителите.

ИО, които съчетават редица основни технологии, добавят към привлекателността **рисковете, свързани с господстващото положение**. Поради това Европа трябва да бъде още по-бдителна.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 159, 17.6.1991 г., стр. 38.

5.7 Въпросът за **взаимопреносимостта** не е само технически, а и търговски. Всъщност, без тази взаимопреносимост избраното от един потребител решение ИО го прави „пленник“ и това не му позволява повече да прехвърля ресурсите си към друг доставчик. В този случай става въпрос за ограничаване на конкуренцията между няколко доставчика. Прилагането на отворени стандарти и гарантирането на оперативна съвместимост на услугите и приложенията могат да предоставят решения за лесен и бърз трансфер на данни от един доставчик към друг, без големи разходи за потребителите.

5.8 Всички тези слабости представляват опасни подводни камъни за внедряването и широкото използване на модела ИО. Отразяването (преса, медии, социални мрежи и др.) на проблеми, свързани с тези слабости или породените от тях спорове, би могло да навреди сериозно на ИО и да доведе до загуба на доверието на потребителите в модела, както и в доставчиците.

6. Предизвикателства и възможности за Европа

6.1 Европейската комисия си поставя за цел Европа да бъде активна в областта на ИО, т.е. „cloud-active“ (вж. речта на Нели Крус по-горе). Не става ясно, обаче, дали думата „активна“ се отнася за обикновено използване на ИО или за тяхната разработка. Първото тълкуване би означавало явна липса на амбиции. Стремешът Европа да стане „cloud-productive“ е много по-ясен: с други думи Европа да доставя решения в областта на ИО, а не само да използва чуждите.

6.2 В цифровия сектор до голяма степен преобладават **чуждестранните компании** - независимо от това дали става въпрос за услуги, продукти или съдържание, повечето компании са от Северна Америка или Азия.

В замяна на това, в сектора на **далекосъобщенията** Европа може да се гордее с това, че е успешен конкурент на другите географски райони. Оператори като Deutsche Telekom, Orange или Telefonica са водещи компании.

6.3 Сега, когато цифровата индустрия е **двигател на растежа**, Европа е притисната до стената.

В недалечно минало Европа показва, че може да има водеща и доминираща роля в някои сектори. Такъв беше случаят по-специално в мобилната телефония, дори и позицията ѝ напоследък да е отслабена.

6.4 Появата на ИО е нова възможност за „повторно разбъркване на картите“, т.е. участниците ще могат отново да се състезават за лидерската позиция в световен мащаб, като понастоящем други компании или такива, които навлизат на пазара, оспорват доминиращото положение на сегашните водещи компании.

6.5 Глобалният характер на изчисленията в облак налага необходимостта от разработване на глобални принципи и стандарти. Европейският съюз трябва да продължи да си сътрудничи с международните организации в изготвянето на такива принципи и стандарти. ЕС трябва да оглави усилията за разработване на глобални принципи и стандарти и да гарантира, че те осигуряват високото равнище на защита на личните данни, предвидено в европейското законодателство.

6.6 Европа влиза в това ново световно съревнование с **големи предимства**:

- тя притежава отлична цифрова инфраструктура. Оптичният кабел се развива и прилага широко. Инфраструктурата се контролира и управлява от малко на брой традиционни участници, които могат да повлияят върху стандартите в далекосъобщенията и инвестициите, които ще се извършат;
- тя може/знае как да провежда силна политика за публични инвестиции, която може да послужи за катализатор за частните инвестиции;
- нейните МСП на регионално или национално равнище очакват партньори в близост и следователно европейски доставчици на ИО;
- някои сектори (например здравеопазването, армията, общественят транспорт, публичният сектор) се подчиняват на правила и на ограничения на национално и дори на европейско равнище, които ги карат да предпочитат национални или европейски доставчици на ИО; други сектори (например банките, застрахователното дело, енергетиката, фармацията) са длъжни да гарантират сигурност на данните и това ще им попречи да избират доставчици извън националния или европейския им периметър.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Развитие на регионалните зони за управление на рибните запаси и контрол върху риболова“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 24/09)

Докладчик: г-н **Brendan BURNS**

На 20 януари 2011 г., в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, Европейският икономически и социален комитет реши да изготви становище по собствена инициатива относно

„Развитие на регионалните зони за управление на рибните запаси и контрол върху риболова“ (становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 147 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

1. Препоръка

1.1 Комитетът приветства намерението за радикална реформа на ОПОР и в частност на нейната цел да се създаде децентрализирана политика, по-малко зависима от вземаните в Брюксел подробни решения и предоставяща повече възможности за местно и регионално участие в управлението на рибарството. Въпреки това липсват необходимите за ефективното действие на подобна политика подробности, яснота и режим на санкции и трябва да бъдат включени.

1.2 Не може да има устойчиво рибарство без развитие на рибните запаси. Затова се препоръчва да се даде приоритет на екологичната устойчивост като основа за икономическата и социалната устойчивост и тя да бъде конкретно включена в основния регламент. За тази цел ще бъде необходимо политиката да се ръководи от научен, екосистемен подход, подчинен на принципа на предпазливостта.

1.3 За да бъде ефективно подобряването на планове за управление на базата на квоти, основаващи се на „максималния устойчив добив“ (МУД), е необходимо да бъдат определени повисоки равнища, които действително да дават възможност за развитието на всички регулирани видове, като това следва да бъде направено до 2015 г.

1.4 При предложената, основана на пазара, система за прехвърляеми риболовни права, при която разрешителните се разпределят според историческото участие в дадена риболовна зона, има риск онези, които носят отговорност за свръхулов в миналото, да получат възможност да продължат тази практика. Затова Комитетът препоръчва държавите-членки да се възползват от разпоредбата, според която получателите на квоти трябва да докажат, че с дейностите си не увреждат морската среда и че влагат значителни средства в крайбрежните рибарски общности. По този начин неявната приватизация на рибните запаси ще бъде обект на социален и екологичен контрол.

1.5 Комитетът приветства частичната забрана на изхвърлянето на улов, но предлага тя да бъде конкретно обвързана с подобрения в методите за селективен риболов.

1.6 Продължаването на субсидиите следва да се използва за развитие на риболовни флотилии, работещи по начин, увреждащ по-малко околната среда (по-малки вреди за рибните запаси и океанското дъно, по-малко изхвърлен улов и др.), а не за повишаване на риболовния капацитет.

1.7 Стандартите и правилата, на които се подчиняват флотилиите на ЕС при риболов в свои води, следва да се прилагат и при риболов в открито море и във водите на трети страни. Не трябва да има двойни стандарти.

2. Въведение

2.1 Предложенията на Комисията за втори преглед на общата политика в областта на рибарството (ОПОР) бяха публикувани по време на изготвянето на настоящото становище. Комисията предлага машабна и основна реформа за справяне с настоящите проблеми – свръхулов, свръхкапацитет на флотилиите, големи субсидии, ниска икономическа устойчивост и спад в количеството на рибата, уловена от европейските рибари. Затова в настоящото становище се разглежда развитието на регионални зони за управление на рибните запаси в най-широкия контекст на предложената реформа.

3. Контекст

3.1 Договорите за ЕС и настоящата ОПОР предоставят на Комисията правото на инициатива, а на Съвета – изключителна компетентност за опазването на морските биологични ресурси. Тази централизирана система, или по-конкретно подходът „отгоре-надолу“, избран по отношение на изпълнението на задълженията по ОПОР, не предоставя работещи решения за множеството различни условия и географски юрисдикции в рамките на ОПОР. Изразът „няма универсални решения“ често се използва като критика към произтичащото от това законодателство.

3.2 Необходимостта от участие на заинтересованите страни беше призната при първата реформа през 2002 г., което доведе до създаването на регионални консултативни съвети (РКС), които предоставят само консултации.

3.3 С приемането на Договора от Лисабон настъпиха изключително съществени и осезаеми промени. Понастоящем Парламентът и Съветът вземат съвместно решенията по всички въпроси, свързани с регулирането на рибарството, с изключение на създаването на възможност за рибарство, което остава изключителна компетентност на Съвета.

3.4 Опитвайки се да решат всички проблеми, Комисията и Съветът приеха регламенти, които са твърде сложни и не успяха да решат проблемите в европейските води.

3.5 Според представителите на отрасъл рибарство е налице „почти комично навлизане в подробности“ - спецификации на оборудването, разрешен състав на разтоварения улов и технически норми, като всичко това е включено в 900 нормативни акта. Тази детайлност забавя иновациите, като не предоставя стимул за намиране на работещи решения. Тя води също така и до загуба на доверие между отрасъл рибарство и политическите механизми и комитети, създадени да упражняват контрол върху ОПОР. Това неизбежно води до опити за избягване на законодателството вместо за неговото спазване.

3.6 При настоящата ОПОР, иновациите и експериментите в отрасъла не се насърчават, но съществуват някои добри примери за инициативи на рибари. Шотландия има доказан опит в областта на иновациите, например по отношение на опазването на треската в Северно море. Значителен брой съдове бяха изведени от употреба, като същевременно бяха наложени забрани за риболов с незабавен ефект; въведено беше интелигентно управление на ограничения брой дни, прекарани в морето; разработени бяха съоръжения за селективен риболов; правят се изпитания на използването на камери за наблюдение. Това спомогна за намаляване на изхвърления улов, повишаване на конкурентоспособността и подобряване на опазването на запасите. Други заинтересовани страни също имат значителен принос, например отрасълът за риболов с бим тралове в Нидерландия по отношение на промяната и развитието на видовете оборудване и извеждане на съдове от употреба.

3.7 Отличителният знак на всички тези инициативи е признането от отрасъл рибарство на факта, че съществуват проблеми (напр. при намаляването на изхвърления улов) и отрасълът трябва да бъде основен участник в намирането и прилагането на решения. Съществуват и други примери за регионални решения, които доказват, че регионалните решения осигуряват по-добри резултати в сравнение с общото законодателство, което се създава в Брюксел.

3.8 Всички тези опити обаче са изправени пред една основна пречка - липса на делегирана отговорност по сегашната ОПОР. Крайните резултати от иновациите, експериментите и развитието могат да повлияят на регулирането, само ако Комисията реши да ги възприеме.

3.9 Тенденцията Комисията да държи регулирането под прекомерен контрол вероятно може да се обясни със силното й желание да не допусне провал във връзка с посрещането на отговорностите. По-конкретно така беше преди приемането на Договора от Лисабон и, за съжаление, това се превърна в самоподхранващ се процес. Колкото по-централизирано, по-сложно и по-неподходящо става законодателството, толкова повече спада доверието на заинтересованите страни, а оттам и вероятността за пълно спазване на законодателството. Това дава основания за по-стриктно централно регулиране и цикълът продължава.

4. Общи бележки

Логиката на създаването на регионални органи за прилагане на политиките на ЕС е очевидна поради причините, посочени в раздел 3 („Контекст“). Това от своя страна повдига няколко въпроса.

4.1 Делегиране на правомощия

4.1.1 За да бъдат регионалните органи пълноценни, те трябва да имат стратегически цели, основаващи се на научни доказателства и определени в Брюксел. Брюксел следва също:

— да отговаря за осигуряването на еднакви условия в регионите и риболовните зони;

— да упражнява контрол върху отрасъла, за да осигури съответствие с квотите, целите и задачите на ЕС.

4.1.2 Поради разнообразието от географски и други фактори във всяка риболовна зона, на държавите-членки следва да се предоставят инструменти за управление. По този начин ще се гарантира, че развитието на нормите и регламентите на равнище ЕС и на регионално равнище ще става с пълноценното участие на отрасъл рибарство и ще се извършва от експерти, които знаят и разбират какво може да сработи и какво не във всяка зона.

4.2 Риболовни региони и регионални органи

4.2.1 Голямото разнообразие на зони, което ще бъде обхванато от тези промени, не позволява в настоящото становище да се предложат окончателни цели, а само да се препоръча всички региони да бъдат определени чрез представителни органи, включващи държавите-членки и заинтересованите страни. По-конкретно това следва да са органи, които представляват регионални интереси, но нямат общоевропейски обхват.

4.3 Изхвърляне на улов

4.3.1 Изхвърлянето на улов, и по-специално изхвърлянето, което се осъществява по време на риболов, се превърна във важен проблем. Комисар Damanaki реагира на повишеното медийно внимание, като предложи частична забрана на изхвърлянето на улов като част от прегледа на ОПОР.

4.3.2 Потенциалните последици от прилагането на недобре обмислен подход към изхвърлянето на улов биха могли да бъдат катастрофални за рибарските общности и за отрасъла.

4.3.3 Основната причина за изхвърлянето на големи количества риба се корени в настоящите регламенти по отношение на смесения улов - когато няколко вида биват неизбежно уловени заедно. Управлението чрез „общ допустим улов“ за всеки вид, подсилено с норми относно „състава на улова“,

определящи дела на различните видове, които могат да бъдат разтоварени, създава система от твърди правила, в която не се отчитат изобилието и делът на някои видове в екосистемата.

4.3.4 Една от основните цели на преразгледаната ОПОР следва да бъде да подкрепи въвеждането на по-добри оперативни практики, като посочените в раздел 3 на настоящото становище, така че изхвърлянето на улов да бъде сведено до незначителни равнища.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Комитета

Следните изменения, които получиха най-малко една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени в хода на разискванията:

Параграфи 1.2, 1.3, 1.4, 1.6 и 1.7 се заличават.

Резултат от гласуването:

За:	46
Против:	102
Въздържал се:	14

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на гражданското общество в споразумението за свободна търговия между ЕС и Индия“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 24/10)

Докладчик: г-жа Madi SHARMA

На 14 септември 2010 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Ролята на гражданското общество в споразумението за свободна търговия между ЕС и Индия“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 152 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) счита, че споразумение за свободна търговия (ССТ) между ЕС и Индия може да бъде изгодено както за Европа, така и за Индия и има потенциал да донесе ползи под формата на ускорено развитие, конкурентоспособност, богатство и работни места. Търговията е важен механизъм за подкрепа на развитието и намаляване на бедността. Въпреки това икономическото, социалното и екологичното въздействие на ССТ трябва да се оценява внимателно, прозрачно и всеобхватно, в интерес на всички страни. В този контекст гражданското общество може да играе водеща роля.

1.2 Преговорният процес по това ССТ, включително и определянето на потенциалното му въздействие, проявява редица слабости, които преговарящите от двете страни трябва да отстранят преди окончателното изготвяне на споразумението. В документа за позицията на службите на Комисията се казва, че „*е тежело да се обърне повече внимание на последиците за неформалната заетост*“ и че един по-задълбочен анализ на последиците от споразумението за преместването на работната ръка „*би дал възможност да се прогнозира по-точно другите социални последици като въздействието върху бедността, здравеопазването и образованието*“⁽¹⁾.

1.3 ЕИСК припомня, че съгласно член 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз общата търговска политика на Европейския съюз трябва да се провежда „*съгласно принципите и целите на външната дейност на Съюза*“ и че съгласно член 3 от Договора за Европейския съюз Съюзът трябва да допринася, наред с другото, за устойчивото развитие, премахването на бедността и защитата на правата на човека. Търговията не е самоцел.

1.4 ЕИСК препоръчва незабавно да се предприемат нови проучвания, в които изрично да се отчете действителното въздействие на ССТ върху гражданското общество в ЕС и Индия (по-специално върху модул 4, МСП, трудовите права, жените, защитата на потребителите, неформалната икономика,

селското стопанство, бедността и отражението върху достъпността на основни продукти като животоспасяващите лекарства). В интерес на прозрачността тези проучвания следва да се извършат заедно с обществени академични проучвания и семинари с участието на гражданското общество. След това резултатите могат да бъдат включени в преговорите, които сега са в заключителната си фаза.

1.5 ЕИСК призовава Съвета, Европейския парламент и Комисията да гарантират, че преди сключване на споразумението ЕС ще:

- вземе под внимание вжданията и загрижеността на гражданското общество в ЕС;
- извърши оценка на въздействието върху възможните сценарии, свързани с модул 4, като проучи количеството и качеството на труда по сектори и държави-членки, изцяло в сътрудничество със социалните партньори;
- изпълни правните си задължения, за да гарантира, че ССТ не увеличава бедността;

и че споразумението

- се ръководи от ефикасна клауза за правата на човека в съответствие с досегашната практика и заявената политика на ЕС;
- включва амбициозна глава за устойчивото развитие, съдържаща трудови и екологични разпоредби, които да се прилагат посредством предвидените обичайни процедури за уреждане на спорове и с ефективни средства;
- включва рамка, основаваща се на правата на МОТ, за лицата, заети в неформалната икономика;
- включва двустранна социална предпазна клауза, в която се отчитат не само рисковете за местната промишленост в ЕС и Индия, но и рисковете за обществото, включително преместванията на работни места.

⁽¹⁾ Документ за позицията на службите на ЕК – Оценка на въздействието на търговията върху устойчивото развитие по отношение на споразумението за свободна търговия между ЕС и Индия, 31 май 2010 г.

1.5.1 ЕИСК препоръчва да бъде създаден механизъм за наблюдение от страна на гражданското общество. Механизмът за наблюдение трябва да бъде създаден с правомощие да отправя препоръки конкретно във връзка с необходимостта от активиране на социалната предпазна клауза, съгласно която съответният орган трябва да е длъжен да предоставя обоснован отговор. Във връзка с това наблюдение следва да се подкрепя обучението и изграждането на капацитет на гражданското общество.

1.6 Понастоящем съдържанието на ССТ между ЕС и Индия е все още поверително и поради това конкретните му аспекти не могат да бъдат разгледани в настоящото становище.

2. Въведение

2.1 Споразумението за свободна търговия между ЕС и Индия (ССТ) ще обхване повече от една пета от световното население и поради това ще бъде едно от най-значимите ССТ в света. То има потенциал да донесе ползи за обществото в ЕС и Индия.

2.2 И двата региона са изправени пред сериозни икономически предизвикателства – ЕС със застаряващото си население и наситени пазари, а Индия с огромното си население и нарастващата урбанизация. Либерализацията и по-нататъшното отваряне на техните пазари, като се има предвид неравномерното развитие на двата региона, има потенциал да донесе ползи за гражданите и на двете общества.

2.3 Бизнес организациите в ЕС и Индия признават, че може да има известно преместване на работни места. Въпреки това, чрез допълнително отваряне на пазарите на договарящите се страни и развитие на уменията, програми за обучение, обмен на знания в двете посоки, развитие на инфраструктурата и на разпоредбите, свързани с веригата за доставка, както и на съвместни предприятия, търговията между Индия и ЕС може да създаде в дългосрочен план устойчив растеж, по-голяма конкурентоспособност и повече работни места. В преодоляването на някои от предизвикателствата водеща роля ще играе Европейският център за бизнес и технологии (ЕВТС), създаден с цел да предоставя практическите решения на предприятия, които навлизат на индийския пазар.

2.4 Насърчаването на иновациите чрез ССТ може да гарантира бъдещата конкурентоспособност на предприятията. Все повече европейски и индийски предприятия си сътрудничат в областта на технологичните разработки в редица сектори. Индия притежава евтина, високо образована работна сила със значителен капацитет в НИРД. Въпреки това двете страни се нуждаят от среда, която може да насърчи устойчиви инвестиции в областта на иновациите. Експертният опит на европейските предприятия в Индия и на индийските предприятия в ЕС могат да бъдат важно преимущество, което ще спомогне за задоволяването на тези потребности.

2.5 ССТ има важни последици за чуждестранните инвестиции. За да привлече повече инвестиции, от 1991 г. насам Индия либерализира и опрости режима си за преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ), което доведе до повишаване

на притока на капитали. ССТ ще надгради над тази основа, като осигури на предприятията от ЕС пазарен достъп и правна сигурност⁽²⁾. В новия контекст, създаден от споразуменията за свободна търговия, е необходимо внимателно да се оценят последиците за Индия от отварянето към преки чуждестранни инвестиции и е необходимо да се възприеме плавен подход в това отношение.

2.6 В настоящото становище не се разглеждат потенциалните икономически ползи от ССТ. В него се разглеждат несигурните социални и екологични последици от него за ЕС, по-конкретно относно модул 4, и за по-бедните слоеве на индийското общество. Тези последици засягат пряко интересите на предприятия в ЕС, свързани с проверките за дължима грижа и защитата на марките. Корпоративната социална отговорност на предприятията, въпросите за труда и правата на човека се простират отвъд границите на Европа за предприятия на ЕС, търгуващи с трети страни.

3. Процес на преговори

3.1 Преговарящите провели консултации с големи предприятия както в ЕС, така и в Индия. Въпреки това ЕИСК като консултативен орган за всички сегменти на гражданското общество е загрижен от факта, че преговарящите не са се консултирали с всички заинтересовани обществени групи на равнопоставена основа и призовава настоятелно ЕК да вземе изцяло предвид всички гледни точки на заинтересованите обществени групи от двете страни. Комитетът призовава Комисията да се консултира с МСП относно потенциалното въздействие, с професиите относно липсата на яснота по отношение на трудовите гаранции и модул 4, със сдруженията на потребителите и селскостопанския сектор относно безопасността на храните и сигурността на доставките и неформалната икономика в Индия.

3.2 Много НПО и синдикати от ЕС и Индия, заедно с фондации от ЕС и предприятия от неформалната икономика на Индия изразиха загриженост както поради потенциално неблагоприятните последици от ССТ, така и поради начина, по който бяха проведени тези преговори⁽³⁾. **Като признава значението на поверителността на търговските преговори, ЕИСК призовава ЕК от съображения за прозрачност, които имат също толкова голямо значение, да разясни неясните моменти, като обяви публично предложенията си по тези въпроси.**

⁽²⁾ ОВ С 318 du 3.5.10.2011., г., стр. 47.

⁽³⁾ В проучванията се посочват трудностите от последиците от разпоредбите на Споразумението относно свързаните с търговията аспекти на правата на интелектуална собственост (TRIPS-plus), от либерализирането и дерегулирането на финансовите услуги, от либерализирането на търговията със стоки и в селскостопанския сектор, навлизането на големи вериги за търговия на дребно, либерализираните практики за инвестиране и обществени поръчки и забраната на ограничения върху износа. Виж напр. S Polaski et al, *India's Trade Policy Choices: Managing Diverse Challenges* („Изборът на индийската търговска политика: управление на различни предизвикателства“) (Carnegie, 2009), S Powell, *EU India FTA: Initial Observations from a Development Perspective* („ССТ между ЕС и Индия: първоначални наблюдения от гледна точка на развитието“) (Traidcraft, 2008), C Wichterich, *Trade Liberalisation, Gender Equality, Policy Space: The Case of the Contested EU-India FTA* („Либерализиране на търговията, равенство между половете: казусът с оспорваното ССТ между ЕС и Индия“) (WIDE, 2009 г.), K Singh, *India-EU FTA: Should India Open Up Banking Sector? Special Report* („ССТ между ЕС и Индия: трябва ли Индия да отвори банковия сектор? специален доклад“) (Делхи, 2009 г.), CEO/India FDI Watch, *Trade Invaders: How Big Business is Driving the EU-India FTA Negotiations* („Търговски нашественици: как големият бизнес направлява преговорите по ССТ между ЕС и Индия“) (2010 г.).

3.3 ЕИСК счита, че търговията не може да се изключи от правомощията на Европейската служба за външна дейност. Последователността на европейските политики е от основно значение за съхраняване на ценностите и принципите на Европейски съюз. Комитетът препоръчва всички генерални дирекции, имащи отношение към въпроса, да бъдат информирани за хода на преговорите.

4. Оценка на въздействието върху устойчивостта

4.1 ЕК поръча на независими консултанти извършването на ОВУ, която приключи през 2009 г. ⁽⁴⁾. Съгласно тази ОВУ социалното въздействие на това ССТ ще бъде пренебрежимо, няма да окаже въздействие върху заплатите, а само незначително преместване на работни места ⁽⁵⁾, като за Индия работната заплата на квалифицираните и неквалифицираните работници ще се увеличи с 1,7 % в краткосрочен план и с 1,6 % в дългосрочен план, като ще се наблюдава и известно преместване на работна ръка в посока към работни места с по-високо заплащане ⁽⁶⁾.

4.2 ЕК отдава голямо значение на тази ОВУ, като подчертава общите ползи от ССТ ⁽⁷⁾. Въпреки това е важно да се отбележи, че в същата тази ОВУ се отправят и предупреждения за потенциални социални и екологични рискове.

4.3 Профсъюзите в ЕС изразяват загриженост относно трудовите права в ЕС и призовават за оценка на въздействието на възможните сценарии, свързани с модул 4 преди приключване на преговорите. Тази оценка следва да включва въздействието върху качеството и количеството на труда по сектори и по държави-членки. Тя следва също да включва цялостна консултация със социалните партньори, която да се извърши и преди и след въвеждането на ССТ и да предостави обвързващи препоръки за предотвратяване или смекчаване на евентуалните отрицателни въздействия.

4.4 В ОВУ последиците от ССТ за трудовите стандарти и условията на труд в Индия са посочени като „несигурни“. Що се отнася до Индия, съгласно официални правителствени статистически данни около 90 % от индийската икономика е неформална (или неорганизирана), и се очаква тази структура да се запази в общи линии в близко бъдеще ⁽⁸⁾. Съгласно данните на МОТ/СТО работещите в неформалния сектор живеят с по-малко от 2 долара на ден ⁽⁹⁾. По-голямата част от работещите жени (над 95 %) работят в неформалния сектор и са несъразмерно изложени на риск.

⁽⁴⁾ ECORYS, CUTS, Centad, *Оценка на въздействието на ССТ между ЕС и Индия върху устойчивостта на търговията*, TRADE07/C1/C01, 18.5.2009 г.

⁽⁵⁾ Пак там, стр. 17–18. Преместването на работна ръка се оценява между 250–360 на 100 000.

⁽⁶⁾ Пак там. Преместването на работна ръка се оценява между 1 830 и 2 650 на 100 000.

⁽⁷⁾ Писмо на комисаря De Gucht до членовете на Европейския парламент от 16.2.2011 г.

⁽⁸⁾ Национална комисия за предприятия в неорганизиранния сектор, *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective* („Предизвикателството, свързано със заетостта в Индия: перспективата на неформалната икономика“), Volume 1, Main Report (Том 1, основен доклад), (Ню Делхи, април 2009 г.), стр. 2.

⁽⁹⁾ Vacchetta et al, *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries* („Глобализацията и неформалните работни места в развиващите се страни“) (МОТ/СТО: Женева, 2009 г.).

4.5 В ОВУ се изтъкват потенциални последици върху околната среда, като се отбелязва, че вероятно ще има умерено отрицателни последици върху въздуха ⁽¹⁰⁾, качеството на земята ⁽¹¹⁾, биоразнообразието ⁽¹²⁾ и качеството на водата ⁽¹³⁾. ЕИСК счита, че следва да се вземат под внимание предупрежденията, съдържащи се в ОВУ.

4.6 Методологията на ОВУ не е достатъчна, за да се улови истинското въздействие. ОВУ първоначално беше насочена преди всичко към официалната икономика, за която икономическото моделиране е сравнително просто ⁽¹⁴⁾. За разлика от това анализът в ОВУ на социалното и екологичното въздействие се основава на не толкова прозрачна качествена методология. В ОВУ не се анализира също така по подходящ начин и въздействието върху въглеродните емисии в Индия, нито безопасността на потребителите или сигурността на продоволствените доставки.

4.7 В документа за позицията на службите на Комисията се посочва, че е можело да се обърне повече внимание на последиците за достойния труд, неформалната заетост и преместването на работната ръка. Това „би дало възможност да се прогнозира по-точно другите социални последици като въздействието върху бедността, здраветопазването и образованието“ ⁽¹⁵⁾.

4.8 Учудващо е, че в ОВУ не са разгледани редица други проучвания, в които са посочени потенциално тежките последици от ССТ за Индия ⁽¹⁶⁾, нито загрижеността на ЕС, по-конкретно въздействието на модул 4 върху заетостта в ЕС.

4.9 Неотдавна ЕИСК прие становище относно ОВУ, в което се определят насоките за методология на най-добрите практики, които следва да се използват при оценката на цялостното въздействие на ССТ ⁽¹⁷⁾.

4.10 ЕИСК препоръчва да се предприемат нови проучвания, в които въз основа на тези насоки изрично да се отчете въздействието на ССТ върху обществото в ЕС и Индия - включително по-специално върху трудовите права, модул 4, жените, защитата на потребителите, МСП, неформалната икономика, околната среда, селското стопанство (включително продоволствената сигурност), бедността и изменението на климата. Тези нови проучвания следва да се извършат заедно с независими обществени академични проучвания и семинари.

⁽¹⁰⁾ Вж. бележка под линия 4, стр. 277. (ОВУ от 2009 г. - вж. бележка под линия 4 за пълното заглавие).

⁽¹¹⁾ Пак там, стр. 278.

⁽¹²⁾ Пак там, стр. 279.

⁽¹³⁾ Пак там, стр. 280.

⁽¹⁴⁾ Пак там, стр. 51.

⁽¹⁵⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽¹⁶⁾ Вж. бележка под линия 4.

⁽¹⁷⁾ ЕИСК, *Оценки на въздействието върху устойчивостта (ОВУ) и търговска политика на Европейския съюз*, 5.5.2011 г. (ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 14).

4.11 Това ни най-малко не означава, че ССТ ще има непременно отрицателно въздействие. Но поне на пръв поглед ССТ дава основание да се счита, че би могло да има такова въздействие. Само този факт е достатъчен да оправдае допълнително разглеждане от страна на ЕК, особено като се има предвид, както се посочва по-долу, че ЕС носи правна отговорност за оценката на въздействието от своята външна политика в ЕС и в други страни.

5. Отговорността на ЕС

5.1 Основна отговорност на всяко правителство, което води преговори за либерализиране на търговията, е да отчита икономическото и социалното въздействие на своите политики. Няма съмнение, че Индия носи основна отговорност за последиците от политиките си върху населението на страната. ЕИСК признава предизвикателствата, пред които е изправена ЕК в преговорите с Индия, която с право смята да решава по свой начин въпросите, свързани с правата на човека, трудовите стандарти, устойчивото развитие и гражданското общество. Това обаче не означава, че ЕС няма отделна отговорност в това отношение. Всъщност става въпрос за правно задължение.

5.1.1 По силата на член 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) търговската политика и политиката за развитие на ЕС трябва да се провеждат в контекста на принципите и целите на външните действия на Съюза. Те са посочени в член 21 от ДЕС и включват принципите на:

„универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенство и солидарност и зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право.“

и целите за:

„подпомагане на устойчивото развитие в икономическо и социално отношение и в областта на опазването на околната среда в развиващите се страни, с основна цел изкореняване на бедността.“

5.2 ЕИСК призовава ЕК да изпълни правните си задължения, за да гарантира, че ССТ между ЕС и Индия защита правата на човека и не подкопава усилията за насърчаване на устойчивото развитие в икономическо и социално отношение и в областта на опазването на околната среда и за изкореняване на бедността. Той поставя акцент върху значението на изграждането на рамка, основаващата се на правата на МОТ, за лицата, заети в неформалната икономика.

6. Наблюдение и изменение на ССТ

6.1 ЕС трябва да гарантира, че няма вероятност политиките му да имат отрицателно въздействие върху бедността и че спомогат за изкореняване на бедността. Това изискване може да бъде удовлетворено, като се гарантира, че в ССТ са включени клаузи, съгласно които предвиденото либерализиране на търговията може да бъде променено, в случай че това въздействие се прояви и като се установи ефективен механизъм за наблюдение, въз основа на който клаузите могат да бъдат активирани.

6.2 Клауза за правата на човека

6.2.1 ЕС има практика да включва в двустранните си споразумения разпоредби, с които да се гарантира, че споразуменията не подкопават социалните цели. От 1995 г. насам в съответствие с политиката си ЕС включва клауза за правата на човека във всяко споразумение за търговия и сътрудничество с трети държави⁽¹⁸⁾. Неотдавна се наложи практиката по-късните споразумения да се обвързват с клаузи за правата на човека в съществуващи рамкови споразумения. Тази практика може да бъде ефективна от правна гледна точка в зависимост от формулировката на оригиналната клауза за правата на човека и формулировката на „свързваща“ клауза в по-късното споразумение.

6.2.2 От основно значение е това ССТ да е обвързано с ефективна клауза за правата на човека, както и да се постигне това. Споразумението за сътрудничество между ЕО и Индия от 1994 г. съдържа клауза за правата на човека, но от по-ранен вид. Съгласно решение на Съда на Европейския съюз функцията на тази клауза е да даде възможност за суспендиране на споразумението за сътрудничество⁽¹⁹⁾. Тя не дава възможност за суспендиране на други споразумения като ССТ⁽²⁰⁾. От основно значение е ССТ да зачита заявената политика на ЕС в областта на клаузите за правата на човека, било чрез въвеждането на нова клауза за правата на човека, било чрез включване на внимателно формулирана свързваща клауза.

6.2.3 ЕИСК подчертава, че е от основно значение ССТ да зачита заявената политика на ЕС в областта на клаузите за правата на човека, било чрез въвеждането на нова клауза за правата на човека, било чрез включване на внимателно формулирана клауза, позоваваща се на съществуващите клаузи. Европейският парламент също подкрепя тази позиция⁽²¹⁾.

6.3 Разпоредби за устойчиво развитие

6.3.1 Също толкова важно е най-добрите практики на ЕС, свързани с **включването на екологични и трудови стандарти в ССТ, да бъдат продължени и утвърдени**. Както в ССТ между Корея и ЕС, така и в Споразумението за икономическо партньорство (СИП) между държавите от Карибския форум (КАРИФОРУМ) и ЕС се съдържат разпоредби, изискващи от договарящите се страни да гарантират, че се спазват основните трудови стандарти на МОТ (абсолютен

⁽¹⁸⁾ Съобщение от ЕК относно включването на зачитането на демократичните принципи и правата на човека в Споразуменията между Общността и трети държави, COM (95) 216.

⁽¹⁹⁾ Дело C-268/1994, Португалия/Съвета, Recueil [1996] I-6177, точка 27.

⁽²⁰⁾ L Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements* („Условие за зачитане на правата на човека в международните споразумения на ЕС“) (Оксфорд: OUP, 2005 г.), 255. Виждането е по-различно за споразумения, в които клаузата, съдържаща основни елементи, е придружена от „клауза за изпълнение“, предвиждаща „подходящи мерки“.

⁽²¹⁾ В Резолюцията на Европейския парламент от 26 март 2009 г., параграф 43 се подчертава, че „клаузите за правата на човека и демокрацията съставляват основен елемент от ССТ“. Виждат още общата политика, отразена в Резолюцията на Европейския парламент от 11 май 2011 г., в която ЕП „твърдо подкрепя практиката да се включват правно обвързващи клаузи относно правата на човека във всички международни споразумения на ЕС, в това число ясен и точен механизъм за консултации по подобие на предвиденото в член 96 от Споразумението от Котону“, и Резолюцията на ЕП относно клаузата за правата на човека и демокрацията в споразуменията на ЕС (2005/2057(INI)).

стандарт) и че не се намаляват съществуващите равнища на опазването на околната среда и защитата на труда (относителен стандарт), както и други свързани разпоредби.

6.3.2 ЕИСК приветства ангажимента на комисаря De Gucht, който изрази ангажираността си към съдържашите се в ССТ глави по социалните въпроси и околната среда ⁽²²⁾. Комитетът обаче призовава също така ЕК да гарантира, че за разлика от разпоредбите в гореспоменатото ССТ, тези разпоредби се придружават от същите строги мерки за прилагане, които се предвиждат при нарушения на други части на ССТ или например, еквивалентни разпоредби в ССТ на САЩ ⁽²³⁾. ЕИСК призовава още ЕК да създаде стимули чрез програми за сътрудничество или подобни механизми, подкрепени от система за ефективни глоби, които да се налагат при нарушения на тези разпоредби, както препоръчва Европейският парламент ⁽²⁴⁾.

6.3.3 ЕК трябва да включи в ССТ между ЕС и Индия приложими и за двете страни трудови и екологични разпоредби, които да се прилагат посредством предвидените обичайни процедури за уреждане на спорове с ефективни средства за правна защита, включително чрез временно спиране на изпълнението на търговските задължения, както и чрез налагане на глоби.

7. Социална предпазна клауза

7.1 Във всички търговски ССТ се съдържат клаузи, съгласно които либерализацията на търговията може да бъде временно спряна при причиняване на вреди или смущения на местната промишленост. Очаква се това ССТ да включва разпоредби в този смисъл. Такива разпоредби обаче трябва да бъдат насочени към съответните рискове.

7.2 ЕИСК призовава ЕК да гарантира включването на двустранна социална предпазна клауза, която да взема под внимание не само рисковете за местната промишленост както в ЕС, така и в Индия, но също и рисковете за обществото, включително преместването на работна ръка. Тази клауза може да се изготви въз основа на член 25, параграф 2, буква б) от СИП между КАРИФОРУМ и ЕС, който гласи, че може бъде взета предпазна мярка, когато даден продукт „се внася на територията на другата страна в такива големи количества и

при такива условия, че причинява или застрашава да причини смущения в някой сектор на икономиката, особено когато тези смущения предизвикват значителни социални проблеми“.

8. Механизъм за наблюдение от страна на гражданското общество

8.1 Гражданските общества в ЕС и в Индия са добре организирани и проактивни. И за органите на двете договарящи се страни ще бъде от полза да създадат механизъм за увеличаване на прозрачността и консултацията, както и за смекчаване на страховете, като се гарантира, че гражданското общество има пряк достъп до вземащите решения.

8.2 ЕИСК препоръчва да се създаде механизъм за наблюдение от страна на гражданското общество, който да включва представители на бизнеса, профсъюзите, НПО, академичните среди и други, както се препоръчва в ОВУ. ЕИСК може да участва в този процес ⁽²⁵⁾. Това може да стане по модела на ССТ между Корея и ЕС или СИП между КАРИФОРУМ и ЕС, които включват широк кръг от заинтересовани страни от гражданското общество, обучени и финансирани с цел осигуряване на ефективен механизъм за наблюдение ⁽²⁶⁾.

8.3 В ОВУ и документа за позицията на службите на Комисията също се препоръчва създаване на механизъм за наблюдение ⁽²⁷⁾.

8.3.1 Този механизъм за наблюдение следва да има конкретна функция, свързана със социалната предпазна клауза. Обикновено прилагането на предпазните клаузи зависи от степента на организация на засегнатия промишлен сектор. Това очевидно е много по-трудно при неформалната икономика.

8.3.2 ЕИСК препоръчва към механизма за наблюдение от страна на гражданското общество да бъде включено и правомощие за отправяне на препоръки конкретно във връзка с необходимостта от активиране на социалната предпазна клауза, съгласно която съответните органи следва да бъдат длъжни да предоставят обоснован отговор.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ Вж. бележка под линия 7.

⁽²³⁾ Напр. член 17, параграф 2, буква б) от ССТ между САЩ и Йордания.

⁽²⁴⁾ Резолюция на ЕП от 25 ноември 2010 г. относно правата на човека и социалните и екологичните стандарти в международните търговски споразумения, параграф 2.

⁽²⁵⁾ Вж. бележка под линия 3, стр. 275-280.

⁽²⁶⁾ Вж. бележка под линия 18.

⁽²⁷⁾ Вж. бележка под линия 4, стр. 288 и бележка под линия 1, стр. 2.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Новата външна политика и политика на сигурност на ЕС и ролята на гражданското общество“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 24/11)

Докладчик: г-н CEDRONE

На 14 септември 2010 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Новата външна политика и политика на сигурност на ЕС и ролята на гражданското общество“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 май 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 111 гласа „за“, 23 гласа „против“ и 23 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и предложения

1.1 Стратегията

1.1.1 В контекста на извършваните се големи промени и използвайки случая, предоставен от създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и на върховен представител по въпросите на външната политика, ЕС се нуждае от обновяване и актуализиране на своята външнополитическа стратегия както по отношение на политиките, така и по отношение на областите на действие, които следва да бъдат приоритетни. Само преследването на общи интереси и широка координираща дейност могат да спомогнат за постигането на тази цел.

1.1.2 Европа произвежда една трета от световния БВП. Същевременно ЕС не е единствено икономическа общност. Ролята на Европа се откроява в пълна степен пред констатацията, че понастоящем в качеството си на национални държави страните от ЕС не могат повече да защитават своите интереси, да налагат ценностите си на международната сцена или да посрещат предизвикателства, които са се превърнали в трансгранични, например миграцията или тероризма. Ето защо една по-голяма съвместна ангажираност в областта на външната политика от страна на държавите-членки би помогнала също да се ограничи несъгласуваността между правителствата или да се предотвратят действия, провеждани изолирано от отделните държави, както се случи неотдавна. Тенденция, която ако се потвърди, би могла да ускори не само икономическия, но и политическия упадък, като изложи на риск самите демократични ценности, които стоят в основата на ЕС.

1.2 Политиките

1.2.1 На първо място ЕС трябва да запази своите ценности във външната политика, като определя общи политики и действия за опазване на мира и предотвратяване на конфликти, провежда стабилизиращи действия, засилва международната сигурност при спазване на принципите на Хартата на Обединените нации, укрепва и подкрепя демокрацията, принципите на правовата държава, основните права на човека, принципите на международното право, включително основните стандарти в областта на труда, а също така и подпомага населението, пост-

радало от природни бедствия или такива, свързани с човешката дейност. Ако обаче Европа поема ангажимент по отношение на територии извън границите си, не го прави единствено от хуманитарни съображения или любов към ближния, а и защото това е необходимо за запазване на нейния вътрешен просперитет. По тази причина трябва да се реши проблемът, свързан с бежанците, и да се създадат перспективи за хората в тяхната страна.

1.2.2 В тази област ЕС трябва да играе водеща роля в рамките на ООН, която носи главната отговорност за запазването на мира в света. Ето защо изглежда необходимо установяването на тясно сътрудничество между ЕС и ООН при управлението на граждански и военни кризи и по-специално на операции за предоставяне на хуманитарна помощ.

1.2.3 Освен това Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) счита, че е необходимо да се засилят интегрираните и общите външнополитически действия в секторите на сигурността на енергийните доставки, продоволствената сигурност, изменението на климата, както и по отношение на регулирането на миграционните потоци, борбата с организираната престъпност и незаконния трафик, пиратството и корупцията. Това е процес на интеграция и координация, в който трябва да бъде включена и търговската политика. Като цяло това е значително и комплексно усилие, което изисква предназначеният за външната политика бюджет на ЕС да бъде приведен в съответствие.

1.3 Географските области на действие

1.3.1 ЕС е длъжен да следи и да се интересува от всичко, което се случва извън неговите граници, като обнови собствената си стратегия за съюзите. Въпреки това той още не разполага с всички средства и инструменти да го направи, както би било необходимо и както беше поискано, за да може да бъде истински **политически фактор** на международно равнище. Все пак основното предизвикателство за Съюза не е липсата на инструменти, а неспособността да осигури последователност в управлението на различните инструменти и да гарантира политическата воля на държавите-членки в тази насока.

1.3.2 Ето защо, без да пренебрегва, поне от икономическа гледна точка, своите отношения с големите регионални групи в света като Северна Америка (с която поддържа стратегически отношения), Южна Америка и Карибите (с които Европейският съюз е създал двурегионално стратегическо партньорство), Китай, Индия и Русия, ЕС трябва, както и досега, да обърне още по-голямо внимание на собствения си географски регион и на своите най-близки съседи. За тази цел е необходимо да се създадат синергии между двустранните и регионалните връзки.

1.3.3 С оглед на това изглежда необходимо да бъде завършен процесът на разширяване към Балканите, които са изключително чувствителна област в границите на Съюза, да бъдат продължени преговорите с Турция, да се развива ефективна политика за съседство, като вниманието се съсредоточи върху положението в Средиземноморието и Близкия Изток.

1.3.4 Във връзка с това средиземноморската политика следва да се постави на нова основа, посредством нови институции и нови организации за сътрудничество, притежаващи подходящи оперативни средства и инструменти. Исканията за демократизация и граждански напредък от тези държави трябва да бъдат изслушвани и подкрепяни. Съюзът носи първостепенна отговорност за гарантирането на бърз и мирен преход към демокрация, а не към нови диктатури, скрити под каквато и да било форма, за да не се извършва предателство спрямо очакванията за свобода, човешко достойнство и социална справедливост на населението и на младите.

1.3.5 За тази цел изглежда необходимо да се предоставят големи ресурси от бюджета на Общността за сътрудничеството с тези държави, по-специално за изграждането на институциите, за икономическото и социалното развитие и за създаването на работни места и възможности за инвестиране в съответните страни.

1.3.6 В този контекст ролята на ЕИСК изглежда от съществено значение за осъществяване на действия и мерки от типа „диалог между гражданите“ (*people-to-people*) и за създаване на органична връзка с истинските и представителни организации на гражданското общество от средиземноморския регион и Близкия Изток, които поставиха началото на настоящите процеси на преход, с цел да се подкрепи диалогът между гражданското общество и съответните правителства и да се засили демократичното участие в защита на гражданските права и принципите на правовата държава.

1.3.7 Африка като цяло следва да бъде другият приоритет на действие за ЕС, тъй като неговата сигурност и стабилност до голяма степен зависят от развитието и демократичния растеж на този толкова близък до нас континент. Ако Съюзът иска да преодолее дестабилизиращите масови емиграционни вълни, които се дължат на опустиняването, продоволствените кризи и обедняването на африканското население, на корумпираните и заблуждаващи режими, на липсата на справедливост и свобода, той трябва да действа ефикасно и незабавно, сключвайки пакт с този континент.

1.4 Международните организации

1.4.1 Следва да се насърчават координирани и ефикасни действия на международните форуми, като също така се помага

и за дълбокото им трансформиране, за да станат по-функционални по отношение на новите си задачи и потребности. В този контекст ЕС трябва да успее да „говори с един глас“, за да може да има един единствен представител.

1.4.2 Би следвало, по-специално, да се зачитат в еднаква степен както трудовите права, предвидени в основните конвенции на МОТ, така и икономическите права и правото на свободна търговия. В рамките на МОТ ЕС също следва да изразява единна позиция.

1.4.3 ЕИСК счита, че в този контекст ЕС трябва да играе все по-активна роля, по-специално на равнище Г-20 и във връзките с най-представителните институции на ООН, в частност с ECOSOC, където би трябвало да представя общи позиции. Във връзка с това реформата на ECOSOC би могла да даде възможност за отбелязване на напредък и освен това да създаде благоприятни условия за по-добро изразяване на гласа на гражданското общество в рамките на тази организация.

1.4.4 Следва да се разработят ефективни и трайни политики за запазване на еврозоната, да се създадат подходящи инструменти за борба със спекулативните действия на международно равнище, да се премахнат зоните, представляващи данъчен рай, да се ограничи конкуренцията, основаваща се на обменния валутен курс, да се стимулират икономическият растеж и достойният труд (*decent work*). Проманата на член 136 от Договора е първи важен етап. Тя благоприятства преди всичко една Европа на Общността, гарантирайки централната роля на Комисията и участието на Европейския парламент, т.е. благоприятства демократичния процес. По отношение на външната политика следва да се направи същото (промяна на член 24).

1.4.5 Участието на социалните партньори и на организациите на гражданското общество е едно от необходимите условия за опазването и насърчаването на ценностите, които са в основата на мирното съвместно съществуване на международно равнище. ЕС следва да насърчава широките консултации с ЕИСК, с гражданското общество и със социалните партньори, за да се улесни участието в бъдещите управленски структури на международните организации.

1.5 Политиката за сигурност

1.5.1 По отношение на политиката за сигурност и отбрана е необходимо да се укрепи Европейската агенция по отбрана, възможно най-бързо да се осъществят постоянните структурирани сътрудничества, включително за да се създаде възможност за полезни синергии и икономии на равнище национални бюджети, като спестените ресурси се насочат към производствени инвестиции, създаване на нови работни места или намаляване на държавния дълг.

1.5.2 Би трябвало инструментите за сигурност и отбрана, с които разполага ЕС, да могат да бъдат използвани и признати като истински инструменти за регионална сигурност.

1.5.3 В областта на сигурността ЕС би трябвало да работи приоритетно в съседство, посредством действия, насочени към стабилизиране на зоните в криза и запазване на мира.

1.5.4 За тази цел ЕИСК желае общият опит да бъде обхванат от Агенцията по отбрана и да бъде интегриран в общата политиката за сигурност, както вече стана след споразуменията от Saint-Malo от 1998 г.

1.6 ЕИСК

ЕИСК трябва да може да изпълнява своята роля и да допринася за определянето и прилагането на външната политика на Съюза. По този причина Комитетът смята, че е полезно да бъде искано неговото становище относно мерките в областта на външната политика на ЕС, като една от целите е да се гарантира прозрачността и наблюдението на инициативите. По тази причина следва да се изтъкнат всички вече изготвени от Комитета становища, в които се дават насоки относно аспектите на външната политика и политиката за сигурност на ЕС, както и становищата относно инструментите за сътрудничество, които могат да оказват влияние върху външната политика⁽¹⁾. Дейността на ЕИСК би могла да се окаже много ефикасна в това отношение: той може да осъществява връзка между дейността на държавите-членки, ЕС и изискванията, изразени от гражданското общество.

1.6.1 Това е необходимо, за да се даде възможност за участие на организираното гражданско общество и на общественото мнение в процесите на вземане на решения по теми от международната политика, които оказват по-пряко въздействие върху икономиката и живота на европейските граждани.

1.6.2 В международен план ЕИСК може да продължи политиката на ЕС за популяризиране на ролята на гражданското общество в преговорите и прилагането на сключените споразумения. Въз основа на натрупания си опит и на вече подетите инициативи ЕИСК счита, че трябва, от една страна, да работи в партньорство, за да продължи дейностите във връзка с международните преговори, проведени от ЕС, а от друга, да бъде включен в механизма за прилагане и практическо осъществяване на тези споразумения, независимо дали те са за асоцииране, търговски или от друг вид.

1.6.3 В частност ЕИСК ще продължи, в рамките на консултативните процеси и международните мандати за участие, които получава, да изпълнява ролята на връзка с организациите на гражданското общество от страните и регионите, към които политиката на ЕС следва да бъде приоритетно насочена.

1.6.4 Ето защо е необходимо консултации с ЕИСК да се провеждат на различните етапи, включително и от Европейската служба за външна дейност, за да може Комитетът да изпълнява своята функция по подходящ начин в интерес на гражданите на ЕС. За тази цел би могло да се подпише протокол за сътрудничество между ЕИСК и Европейската служба за външна дейност въз основа на този, който вече съществува между Комисията и

ЕИСК – един меморандум за разбирателство, който да определя правилата и реда и условията за структурирана съвместна работа.

1.7 Инструментите и ролята на ЕС

1.7.1 Следва да се използват възможностите на Договора, за да може ЕС, опирайки се на ЕСВД, все повече да се утвърждава в международния контекст, като „говори с един глас“ и гарантира съгласуваността на политиките на Общността и на политиките между ЕС и държавите-членки, избягвайки крещящи разногласия, които в крайна сметка се отразяват отрицателно на имиджа му.

1.7.2 Следва да се насърчават инструменти като **засиленото сътрудничество** в рамките на външната политика, за да се създаде група от държави, която да играе ролята на авангард и движеща сила на една все по-интегрирана външна политика, като по този начин се постави началото на институционално устройство, характеризиращо се с по-голяма стабилност и последователност в преследването на общите цели. Може да се започне с подписването на *пакт за външната политика*, както беше направено по отношение на еврото (Съвет от 24 и 25 март 2011 г.).

1.7.3 Ето защо ЕИСК счита, че процесът на вземане на решения на ЕС следва да се подобри и да стане по-ефикасен, по-специално с цел увеличаване на видимото присъствие на ЕС в международен план. Във връзка с това ЕИСК изразява желание ЕС да намери точните начини и предложения за единни действия в областта на външната политика.

1.8 Непосредствени приоритети

1.8.1 Всички органи на ЕК, включени в стартирането на Европейската служба за външна дейност, следва да положат максимални усилия за сътрудничество и да не допуснат процесът да се сведе до прибавяне на „нова генерална дирекция“ към вече съществуващите.

1.8.2 Въз основа на предложенията, представени от ЕС в рамките на Г-20, следва да се наблегне на сключването на международно споразумение, чрез което да се избегнат нови финансови спекулации, които все още представляват заплаха.

1.8.3 Средиземноморието следва да се постави в центъра на непосредствените и конкретни инициативи на ЕС.

1.8.4 Следва конкретно да се прилагат заключенията на Европейския съвет относно стратегическото партньорство на Съюза от 16 септември 2010 г. и от 24 и 25 март 2011 г.

1.8.5 Следва да се прилага на практика и своевременно член 11 от Договора от Лисабон, като се призоват всички институции да спазват задължението за провеждане на консултации с ЕИСК и за водене на конкретен диалог по темите, които могат да оказват пряко или непряко въздействие върху гражданското общество, като това се извършва в тясно сътрудничество с ЕП и националните парламенти.

⁽¹⁾ Вж. например „Външното измерение на обновената Лисабонска стратегия“, (ОВ С 128, 18.5.2010, стр. 41–47), „Регионална интеграция за развитие в държавите от АКТБ“ (ОВ С 317, 23.12.2009, стр. 126–131), „Оценки на въздействието върху устойчивостта (ОВУ) и търговска политика на ЕС“ (ОВ С 218, 23.7.2011, стр. 14–18), „Инструмент за сътрудничество за развитие (ИСП) на Европейския съюз – ролята на организираното гражданско общество и на социалните партньори“ и „Европейски инструмент за демокрация и права на човека“ (ОВ С 182, 4.8.2009, стр. 13–18).

2. Въведение

2.1 С новия Договор външната политика на ЕС може да постигне качествен скок, при условие че правителствата предоставят възможност за това. По този начин ще се засили ролята на Съюза като **политически фактор** в международен план. Новият Договор, въпреки че все още не отговаря на обективните нужди на Съюза, предизвиква много очаквания сред държавите-членки и на световно равнище. Сега следва въведените изменения да се приложат на практика и да се отговори адекватно на очакванията на международната общественост – в противен случай доверието в ЕС ще бъде загубено. Тази цел няма да бъде постигната без активното участие и пълното включване на гражданското общество. С член 11 от Договора от Лисабон ЕИСК е напълно легитимиран, в качеството си на представител на организираното гражданско общество, да допринесе за външната политика и политика на сигурност на Европейския съюз, поради което следва да бъде пряко привлечен за участие от ЕС и ЕСВД.

3. Новата международна рамка

3.1 В миналото ЕС играеше по-скоро второстепенна роля във външната политика; днес той разполага с повече възможности, които следва да използва, за да спре упадъка си. Държавите-членки поотделно имат все по-малко влияние в бързо и непрестанно променящия се нов международен контекст. По тази причина е необходима по-голяма вътрешноевропейска солидарност с изместване на правомощията от отделната държава към целия ЕС, като се избягва конкуренцията между държавите, която почти винаги е неблагоприятна.

3.2 Днес, повече от всякога, Европейският съюз е изправен пред множество световни предизвикателства, които изискват по-голямо единство и обща воля, за да се справи с все по-сложните заплахи, променящи геополитическото равновесие в посока към един многополюсен свят. В Близкия Изток, особено по отношение на все още открития израелско-палестински въпрос, в Иран, Афганистан, Ирак, Судан и другаде по света продължават да съществуват неразрешени конфликти или области на напрежение. Цяла Северна Африка е разтърсена от бунтове срещу авторитарните режими, изхождат от които е трудно предвидим. Сигурността на държавите е застрашена от глобални заплахи от различно естество, включително религиозната нетолерантност или новите ядрени програми като тази на Иран.

3.3 Други много важни фактори, които са и/или могат да се превърнат в източник на нестабилност и на външения, са продължаващата сигурност, нарастването на населението, увеличаващите се социални неравенства, търговските неравновесия и, накрая, борбата за земи и редки метали – за тях следва да се намери решение на ранен етап. Всички тези въпроси са свързани с глобализацията, която, между другото, все пак предостави нови възможности на страните в борбата с бедността, безработицата и т.н.

3.4 ЕС е изправен пред ситуация, която го „принуждава“ да действа „по необходимост“. Трябва обаче да го направи по-бързо и без забавяне, а не както в случая с фонда за подкрепа на еврозоната, със Средиземноморието, Близкия изток и т.н. Една обща външна политика представлява мощно противодействие на всичко това и отличен инструмент за по-добра защита на интересите на ЕС, на неговите предприятия и граждани. Кризата в Средиземноморието може да представлява възможност за поставяне началото на нова обща външна политика от страна на ЕС.

4. Основания и цели на една външна политика и състояние на Съюза

4.1 Процесът на глобализация и финансовата криза доказаха и засилиха необходимостта от нови правила в областта на финансите и нуждата от по-добро *европейско и световно управление*, в което ЕС следва да има водеща роля. От това следва необходимостта държавите-членки да действат в тясно сътрудничество и да „говорят с един глас“ в международните организации, в които са представени индивидуално, а понякога и прекомерно в сравнение с реалното си влияние на международната сцена. Делегациите на Европейския съюз трябва да могат да защитават позицията на ЕС във всички международни институции (член 34 от Договора), като се започне от Съвета за сигурност на ООН (вж. решението на Европейския съвет от 24 и 25 март 2011 г.).

4.2 ЕИСК смята, че за да постигне единоредствие, ЕС трябва да има общо стратегическо виждане, така че да отговори на предизвикателствата и на възможностите, свързани с глобализацията, като определи политически приоритети и райони от повишен интерес, и да действа постепенно, разширявайки своята област на действие в зависимост от средствата и капацитета си. За тази цел е абсолютно необходимо ЕС да определи *стратегия за съюзите* в многополюсна система на световно равнище. Би било необходимо да се започне с трансатлантическите отношения, които трябва да бъдат консолидирани чрез разработването на единна политическа стратегия предвид отдавна съществуващите двустранни връзки. Това би послужило, за да се сложи край на отслабването на отношенията между двата бряга на Атлантическия океан, на което сме свидетели. Всичко това задължава Съюза убедено и напълно да играе своята роля, за да стимулира по-конкретен начин многополюсната система и възстановяването на доброто равновесие между Севера и Юга, разгръщайки дейността си към Латинска Америка, Азия и, по-специално, към африканския континент.

4.3 ЕС трябва по-внимателно да прави своя избор. Пониженият интерес, проявен през последните години към исканията на гражданското общество от южния бряг на Средиземно море, където първо Процесът от Барселона, а след това и Съюзът за Средиземноморието завършиха с явен неуспех, е заплаха за сигурността на една граница, която е от ключово значение за стабилността на самия Европейски съюз. Съюзът трябва отговорно да разгледа този сложен проблем като възможност и да отговори на исканията на гражданското общество в тези държави за граждански, икономически и социален прогрес, като насърчава утвърждаването на демокрацията и на принципите на правовата държава.

4.4 Това съображение се отнася и за останалата част от африканския континент, където Съюзът не може да остави инициативата на Китай, единствената държава, която разширява влиянието си, и да забрави своите отговорности, произтичащи от исторически и географски обстоятелства – ЕС следва да сключи общ пакт с целия континент.

4.5 Една по-активна и ефикасна „външна политика“ на Съюза, която досега беше успешна, се прояви чрез постепенното разширяване на неговите географски граници на изток и на юг. Този процес трябва да бъде допълнен и с провежданите в момента преговори с балканските държави и с Турция, които не могат да се отсрочват за неограничен период от време. Необходимо е, напротив, да се посрещнат с „открито сърце“, без предразсъдъци или опасения от двете страни.

4.6 Необходимо е да се действа във взаимен интерес чрез различни форми на партньорство с държави или региони с цел балансирано развитие, което поставя „личността“ в центъра на общия интерес и на съвместното действие, без да се подценяват *стратегическите интереси на Съюза и на неговите граждани*. ЕС трябва винаги да подкрепя и насърчава принципите на европейския социален модел и да поставя в основата на своите споразумения основните права и трудовете права.

4.7 ЕИСК счита, че има определен брой политики, свързани с външните отношения на ЕС, в които намесата на гражданското общество изглежда неизбежна, с оглед на техните силни отражения, включително в самия Съюз. Става дума по-точно за *правата, за правилата, регулиращи спекулативните финанси, за паричната политика* (евро като резервна валута и инструмент на международната икономическа политика), за *енергийната политика* (често използвана като инструмент за шантаж), за *политиката по отношение на околната среда*, за *търговската политика*, за *политиката за продоволствена сигурност*, за *политиката за сигурност и борбата срещу тероризма*, за *имиграционната политика*, за *корупцията и т.н.*

4.8 По тази причина би било важно Европейската комисия, използвайки също и ЕИСК, да предоставя обективна, конкретна и точна информация относно извършваните от ЕС действия в областта на външната политика, нейното значение и добавена стойност в сравнение с действията, извършвани на национално равнище. Често това не се прави или пък тази информация се предава от държавите-членки в изкривена форма. За тази цел е много важно и участието на Европейския парламент и националните парламенти.

4.9 Поради това съществува риск европейските народи да се почувстват объркани и да си зададат въпроса за ползата от Съюза и за неговата роля. В действителност нерядко политическата класа на отделните държави-членки няма никакъв интерес да изтъква извършената в Брюксел работа. Тя е загрижена повече да гарантира собственото си оцеляване в краткосрочен план, отколкото да се ангажира с даден дългосрочен и широкомащабен стратегически проект.

4.10 Европейският съюз обаче и днес продължава да бъде модел за балансирано и устойчиво развитие, който трябва да се разшири и към съседните държави, основан на ценностите на правото, на демокрацията и на мирното съвместно съществуване. Неговата сила, основана на убеждението (*soft power*), и неговата трансформираща дипломатия (*transformational diplomacy*) дадоха възможност за стабилизиране на нашия континент, разширявайки демократичния процес и просперитета към много държави чрез политиките на разширяване и на съседство.

4.11 Това обаче може да се окаже недостатъчно. Европейският съвет от 16 септември 2010 г. потвърди, че Съюзът трябва да бъде ефективен световен фактор, готов да сподели отговорността за световната сигурност и да играе водеща роля в намирането на съвместни отговори на общите предизвикателства.

4.12 Съюзът продължава да бъде основният донор за нуждаещите се от помощ държави, поради което би трябвало да използва по-добре политиката на сътрудничество. Той е най-голямата търговска сила в света и неговите позиции в политиката в областта на околната среда са водещи, както показва неотдавнашната среща на върха в Канкун. Следователно негово право и

задължение е да участва на първа линия и да играе централна роля в определянето на новите правила в многостранен план.

4.13 Обединените нации стоят на върха на международната система. Трябва да обновим многостранната дипломатия, за да се справим както с политическите, така и с икономическите предизвикателства. Ще трябва да се действа решително във всички международни сфери и да се допринесе за радикалното обновяване на институции като МВФ, Световната банка, СТО. Необходимо е, освен това, на Г-20 да се възложи по-структурирана и целенасочена мисия с цел по-добро регламентиране на икономическите и финансовите транзакции, както вече отдавна беше поискано, без да се създават допълнителни йерархически равнища.

5. Политиката за сигурност

5.1 Съюзът разработи обща политика за сигурност и отбрана, създавайки инструменти за управление на кризи и отчитайки различните позиции на своите държави-членки. Той трябва да играе важна роля за стабилизиране на съседните държави. Ето защо ЕС трябва да изисква утвърждаването и спазването от всички държави на принципите, които са в основата на мирното съвместно съществуване в международен план, имайки предвид, че основните права не подлежат на обсъждане.

5.2 ЕС отдавна е ангажиран пряко (или чрез своите държави-членки) в различни военни и граждански мисии. На практика става дума за общ ангажимент, който понякога има само символичен характер. Инструментите, с които разполага ЕС, би трябвало да бъдат засилени и използвани като истински инструменти за регионална сигурност, както и да бъдат признати като такива. ЕС трябва да се намеси с конкретни действия чрез всички свои инструменти, като ЕСВД и върховния представител/заместник-председател на Комисията.

5.3 По отношение на сигурността Съюзът би трябвало да действа приоритетно в така нареченото „съседство“: Източна Европа, Кавказ, Балканите, Средиземноморието и Африка, чрез комбинация от мерки за стабилизиране на кризисните райони посредством действия за поддържане на мира, изграждане на институциите и икономическо развитие. Именно в тези райони гражданското общество може да играе важна роля за насърчаване на мирно развитие. ЕИСК е вече много активен и извършва ценна работа в тази посока.

5.4 Дори един сектор, който традиционно е свързан със суверенитета на държавите, като политиката за сигурност и отбрана, придобива растящо значение за гражданското общество и за общественото мнение в Европа с оглед на стратегическите, бюджетните и социалните последици, до които могат да доведат решенията в тази област.

5.5 Във връзка с това ЕС и НАТО трябва да развият и запълочат своето стратегическо партньорство с цел по-добро сътрудничество в управлението на кризите. Общата политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз, освен че е важен компонент на ОВППС, се смята и за неделима част от новата стратегическа концепция на Атлантическия съюз, определена в Лисабон на 20 септември 2010 г. с участието на висшите органи на НАТО и на ЕС.

6. Ролята на ЕИСК

6.1 Целта на дейностите на ЕИСК в областта на външните отношения е да изразява гледната точка на организираното гражданско общество относно политиките на ЕС, свързани с търговията, разширяването, развитието и външните отношения.

6.2 ЕИСК следи непрестанно развитието на отношенията на Европейския съюз с много държави в света, по-специално с държавите и регионите, с които Европейският съюз поддържа структурирани отношения, като развива и връзки с гражданските общества на тези държави и региони. С икономическите и социалните партньори и други организации на гражданското общество на трети страни бяха установени тесни връзки, за да се формулират предложения главно по икономически и социални въпроси и да се насърчава укрепването на гражданското общество. В този контекст са приети съвместни декларации, адресирани към политическите власти.

6.3 Отношенията с нашите колеги се развиват посредством постоянни комитети. Такива съвместни консултативни комитети съществуват със страните кандидатки (Турция, Хърватия, бивша югославска република Македония) и с държавите, за които се прилага споразумение за асоцииране (държавите от Европейското икономическо пространство). Бяха създадени контактни групи за Западните Балкани, Русия, Япония и източните съседи на ЕС. Освен това съществуват комитети за наблюдение, които работят със своите колеги в областта на отношенията с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, с Латинска Америка и в рамките на Съюза за Средиземноморието. Редовно се организират кръгли маси на гражданското общество с ИСС на Бразилия и Китай.

6.4 Сред тези специфични политики ЕИСК разви значителни дейности в три области:

- в политиката на развитие ЕИСК редовно сътрудничи с Комисията, предоставяйки приноса на организираното гражданско общество за различните предложения на ГД „Развитие“ под формата на становища или на съвместни препоръки, формулирани заедно с организациите на гражданското общество на държавите от АКТЬ;
- във връзка с разширяването на ЕС ЕИСК работи в сътрудничество със страните кандидатки, с които създава съвместни консултативни комитети на гражданското общество. Тези комитети разпространяват ноу-хау, опита и информацията относно обхвата на общите политики и ефективното прилагане на постиженията на правото на ЕС, като служат за връзка между ЕС и социално-професионалните организации на тези държави;
- по отношение на търговската политика ЕИСК, в качеството си на посредник в съвместните механизми, създадени с гражданското общество на съответните страни или региони, и като говорител на организираното гражданско общество, осигурява последващи действия във връзка с преговорите и възнамерява да гарантира мониторинга на социално-икономическото и екологичното въздействие на международните споразумения, сключени от ЕС. Тази цел може да бъде постигната чрез по-активно включване в договарянето на

международните споразумения на ЕС, които трябва изрично да предвиждат присъствието и участието на организираното гражданско общество.

6.5 От друга страна, на ЕИСК беше поставена задачата да участва в проследяването на прилагането на търговските споразумения, сключени между ЕС и КАРИФОРУМ, ЕС и Централна Америка, ЕС и Корея. Многобройните търговски споразумения би трябвало да доведат до значителното укрепване на тази роля. ЕИСК извършва и мониторинг на прилагането на европейските инструменти за демокрация и права на човека и на инструмента за международно сътрудничество посредством конкретни срещи с Комисията и взаимодействие с Европейския парламент, който упражнява „право на контрол“ върху тези инструменти.

6.6 Ето защо ЕИСК може да даде особено значим принос за подобряване на съгласуваността на европейските политики, които оказват нарастващо въздействие върху международната политика и са обусловени от нея. Достатъчно е да се споменат съществуващите тесни връзки между политиките, провеждани в рамките на единния пазар и на международно равнище в икономическо-финансовата, паричната и енергийната област, в областта на околната среда, в търговската, социалната, селскостопанската, индустриалната и други области. ЕИСК би могъл да играе особено полезна роля, като служи за движеща сила при съгласуване на действията на държавите-членки и общностните институции с изразяваните от гражданското общество потребности.

6.7 ЕИСК счита, че тези цели следва да бъдат преследвани включително чрез подходящо представителство на гражданското общество и решителни действия в рамките на международните организации, като се започне от Икономическия и социален съвет на ООН, МОТ и икономическите и финансови институции, които отдавна трябваше да бъдат основно реформирани така, че да отразяват в себе си бързите промени, на които ставаме свидетели всеки ден, и да гарантират по-голяма прозрачност на процесите на вземане на решения, за които често липсват ефикасни системи за мониторинг.

6.8 Договорът от Лисабон дава на ЕС като цяло възможност да действа съвместно с гражданското общество – модел, който трябва да се представя и изтъква в международен план. Съгласно член 11 от Договора ЕИСК може да играе съществена роля във външната политика, допринасяйки за осъществяване на демокрацията на участието, на която се основава Съюза, като лице-творение и гарант по отношение на гражданите на една *гражданска дипломация*, в това число и от гледна точка на **прозрачността на инициативите**. Поради тези причини, както и поради извършената досега работа в международен мащаб, ЕИСК счита, че трябва да бъде, както по отношение на другите политики, един от главните партньори на Комисията, посредством новата дипломатическа служба (ЕСВД), Парламента и Съвета, в процеса на изготвяне и проследяване на външната политика. В този смисъл ЕИСК ще предложи на ЕСВД изготвянето на меморандум за разбирателство между двете институции, който да улеснява по-доброто структуриране на участието на гражданското общество във външната политика на ЕС, както чрез искания за становища, така и чрез други механизми за редовни консултации.

6.9 Отдавна вече ЕИСК развива интензивна дейност на международно равнище. Комитетът създаде мрежа от отношения със сродни организации в различни части на света и стана носител на принципите, на които се основава Съюзът, и на исканията на гражданското общество в сферата на икономиката, сближаването, партньорството и борбата срещу дискриминацията и социалните неравенства.

6.10 ЕИСК призовава за по-голяма съгласуваност между действията на генералните дирекции на Европейската комисия и на различните органи на ЕС. Освен това Комитетът счита, че СТО би трябвало да приравни значението на трудовите права с това на икономическите права и правото на свободна търговия, докато има държави, които не прилагат или изцяло игнорират основните правила на МОТ. Последниците от тези решения се отразяват върху европейското общество, предприятията и работниците. Ето защо ЕИСК счита, че ЕС следва да защитава една по-амбициозна и по-справедлива концепция за глобализацията, за да не се допусне възстановяването без заетост (*jobless recovery*) да стане постоянна величина.

6.11 ЕИСК счита, че организираното гражданско общество трябва да бъде по-активно включено в обсъждането на въпросите на международната политика чрез преки връзки и

редовни консултации с ЕСВД. ЕИСК желае гражданите на Съюза да бъдат правилно информирани за събитията, които пряко ги засягат.

6.12 В този смисъл ЕИСК може да играе ролята на свързващо звено, като пренася на европейско равнище дебата относно въпросите, които вече не могат да бъдат решавани на национално равнище: миграция, енергетика, съседство, околна среда, демографски промени, корупция, социални въпроси, проблеми, свързани с прехраната, търговия, развитие и др. Комитетът може също така да поддържа видимото присъствие на тези дебати, дори когато има опасност други неотложни въпроси да ги изместят от европейския дневен ред.

6.13 ЕИСК може да предостави на европейските институции и своя опит и аналитичен капацитет по отношение на конкретни политики на ЕС от нови гледни точки, които представляват специфичните интереси на съответните сектори: насърчаване на социалната икономика в трети страни, интереси на земеделските стопани в международната търговия с храни, роля на гражданското общество в политиката на развитие, международно управление на водите, международна търговия със селскостопански продукти в рамките на СТО, малки предприятия, социално сближаване, регионална интеграция и др.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

475-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 26 И 27 ОКТОМВРИ 2011 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)“

COM(2011) 121 окончателен — 2011/0058 (CNS)

(2012/C 24/12)

Докладчик: г-н WUERMELING

На 6 април 2011 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 115 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)“

COM(2011) 121 окончателен — 2011/0058 (CNS).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 137 гласа „за“, 22 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя идеята за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) като голяма и важна стъпка в рамките на европейския вътрешен пазар. Завършването на вътрешния пазар изисква по-нататъшно изравняване на принципите за облагане с корпоративен данък.

1.1.1 Предложението за директива на Комисията изпълнява целта си, тъй като с ОКООКД се създават по-добри условия за предприятията с трансгранична дейност. Като цяло предложените разпоредби позволяват корпоративният данък да се повиши в зависимост от икономическите резултати, да се избягва нарушаване на конкуренцията и да се предотвратява избягване на данъчното облагане. Подробностите в предложението за директива се нуждаят обаче от допълнително конкретизиране, както и от отделни промени.

1.1.2 Повечето данъчни пречки при трансграничната дейност в ЕС, като ограниченията при трансграничното изчисляване на загуби, сложното компенсиране на трансферно ценообразуване,

двойното данъчно облагане и различния подход спрямо местата на стопанска дейност и дъщерните предприятия в рамките на ЕС и в зависимост от тяхното местонахождение в рамките на националните граници или извън тях, биха могли да бъдат ограничени или дори премахнати с една ОКООКД.

1.1.3 ЕИСК очаква, че още в средносрочен план предложението за директива ще доведе до значително намаляване на разходите на предприятията за привеждане в съответствие с данъчните разпоредби и до по-ниски административни разходи за държавите-членки.

1.1.4 ОКООКД води до премахване на нарушенията на конкуренцията в рамките на ЕС, дължащи се на данъчните правила. С ОКООКД вземането на предприемачески решения на вътрешния пазар вече няма да зависи от данъчни съображения. Така ОКООКД насърчава справедливата и устойчива конкуренция и оказва положително въздействие върху растежа и заетостта.

1.2 ЕИСК признава, че съществуват опасения, че ОКООКД ще доведе до ограничаване на националния суверенитет, ограничаване на възможностите за формиране на данъците, намаляване на данъчните приходи или други непредвидими последици. По-специално има опасност в бързо променящата се и силно конкурентна световна икономика Европейският съюз, прилагайки система за ОКООКД в 27 държави-членки, да не разполага със структури за бърза реакция на световните данъчни промени или пакети от стимули (например за НИРД), което би могло да доведе до загуба на преки чуждестранни инвестиции.

1.2.1 В рамките на ОКООКД трябва да намерят съответно отклик и притесненията за засегнатия данъчен суверенитет и по-ниските данъчни приходи. В момент, в който публичните финанси в целия ЕС са подложени на сериозен натиск, е жизненоважно да се избегне прекомерно отрицателно въздействие върху приходите на държавите-членки и те да могат да предвидят въздействието върху националните си сметки. Държавите-членки запазват свободата си да определят размера на данъчната ставка върху дела, който им се полага от основата за данъчно облагане. Въпреки това мерки на икономическата политика в областта на данъчното право във връзка с ОКООКД могат да се предприемат единствено на европейско равнище. Съществуват опасения, че това ще направи Европа не толкова гъвкава и конкурентоспособна в привличането на ПЧИ, което ще доведе до загуба на инвестиции в полза на страни като Швейцария или Сингапур.

1.2.2 Трудно може да се прецени дали и до каква степен ОКООКД ще доведе до отрицателни социални и обществени последици с оглед избора на седалище на предприятието, тъй като корпоративното данъчно облагане е само един от многото важни фактори за това решение. ЕИСК препоръчва във връзка с това да се извърши оценка на социално-икономическите последици.

1.2.3 Предложената основа за облагане е по-широка от настоящата средна стойност за държавите-членки. В началото това ще доведе до по-високи данъчни приходи. От друга страна трансграничното покриване на загубите може да доведе до по-малко данъчно облагане. Според ЕИСК тези разлики би трябвало да се компенсират в течение на годините и не бива да съществуват опасения за дългосрочни загуби на данъчни приходи в отделните държави-членки.

1.2.4 Според ЕИСК ОКООКД би трябвало да бъде неутрална спрямо доходите. Ето защо ЕИСК подкрепя предвидената в директивата възможност държавите-членки да променят данъчните ставки така, че да не се стига нито до по-високо, нито до по-ниско данъчно облагане.

1.2.5 При настоящия дебат естествено на преден план стоят въпроси на данъчната политика и данъчната система. ЕИСК споделя вижданията на Европейския парламент и на държавите-членки при общата оценка на проекта да се отчитат и икономическите предимства, които ОКООКД предоставя със създаването на свободни и справедливи условия на данъчна конкуренция за всички държави-членки.

1.2.6 С ОКООКД разликите в ефективните данъчни ставки стават по-прозрачни. Според ЕИСК ОКООКД няма да премахне значението на националните данъчни ставки за избора на седалище на предприятията, тъй като и след въвеждане на ОКООКД данъчните ставки в държавите-членки ще варират. При настоящата данъчна конкуренция по същество става въпрос за изместване на печалбите и загубите в държавите-членки със сравнително по-ниско или по-високо данъчно облагане. С ОКООКД данъчната конкуренция би се концентрирала върху фактори, които се отразяват във формулата за разпределение на основата за данъчно облагане.

1.3 ЕИСК приветства компенсирането на печалбите и загубите в различните държави-членки („консолидация“) като основен момент в разпоредбите за ОКООКД. Само чрез консолидацията ще се отстранят съществуващите проблеми с трансферното ценообразуване, ще се позволи данъчно неутрално реструктуриране в целия ЕС и ще се избегне двойното данъчно облагане. Тъй като основното икономическо предимство на ОКООКД е именно консолидацията, общата основа за данъчно облагане би трябвало да съдържа този елемент още от самото начало.

1.4 От гледна точка на приложното поле на ОКООКД ЕИСК вече не настоява за незабавно задължително прилагане на ОКООКД, а е съгласен също и с факултативно прилагане в началната фаза. В дългосрочен план обаче ОКООКД трябва да бъде задължителна при преминаването на определен праг. Постоянното факултативно прилагане на ОКООКД би довело до дълготрайни значителни административни тежести за държавите-членки, тъй като наред с новата система на ОКООКД трябва да продължи да се прилага и досегашната национална система за корпоративно данъчно облагане.

1.5 ЕИСК приветства факта, че според предложението ОКООКД може да се използва от всички предприятия независимо от размера им и независимо от това дали те са трансгранични или извършват дейността си в рамките на една държава. Именно за малките и средните предприятия възможността за ОКООКД предоставя съществени предимства, тъй като при трансграничната дейност значително се намалява произтичащото увеличаване на разходите за приваждане в съответствие с данъчните разпоредби. Това обаче не се отнася за множество малки и средни предприятия, които като еднолични дружества и еднолични търговци не подлежат на облагане с корпоративен данък.

1.6 Приветства се избягването на двойното данъчно облагане на получените извън ЕС приходи чрез принципното прилагане на метода на освобождаване и то трябва да продължи да се развива. ЕИСК не смята за целесъобразно данъчното облагане на такива приходи с ниски данъчни ставки в чужбина.

1.7 При отделните разпоредби съществува нужда от допълнително поясняване, която в някои случаи е значителна. Това е необходимо за избягване на твърде различното транспониране на национално равнище, а с това и различното прилагане на отделните разпоредби на директивата. По-специално липсват определения и не се използват достатъчно ясни правни понятия. Това застрашава единното прилагане.

1.8 ЕИСК смята, че въвеждането на система за работа на едно гише е полезно условие за установяването на основа за облагане, за да се опростят данъчните процедури преди всичко за малките и средните предприятия и да се гарантира единно прилагане на правилата спрямо данъкоплатците, но тази инициатива предполага укрепване на административното сътрудничество между държавите-членки, каквото на този етап не съществува, по-специално по отношение на автоматичния обмен на данни, свързани с периметъра на консолидация. ЕИСК обаче отбелязва, че има значителна възможност за спорове между националните компетентни органи на държавите-членки и основната данъчна администрация по отношение на исканията за становище от компетентния орган, одитите на приходите и формулата за разпределение.

1.9 ЕИСК счита, че Европейската комисия трябва да обмисли допълнително предложената система на разпределение. Придавайки същата тежест на фактора продажби по местоназначение като на факторите активи и труд, настоящото предложение може да облагодетелства по-големите държави-членки с високо потребление само заради големите им размери, а почти пълното изключване от формулата на съображения, свързани с интелектуалната собственост, ще създаде система, основаваща се на остарели виждания за модерната европейска икономика, която няма да насърчава или подкрепя развитието на интелектуална икономика.

1.10 Плановите на две или повече държави-членки да изравнят основата за облагане с корпоративен данък в рамките на междуправителствено сътрудничество насърчават според ЕИСК сближаването в областта на данъчното право. Въпреки това подобни инициативи трябва да бъдат изградени така, че да не създават нови пречки пред хармонизирането на европейско равнище, нито пък да се опитват да поставят предварителни условия за общия проект на равнище ЕС.

2. Съдържание на предложението и контекст

2.1 На 16 март 2011 г. Комисията прие предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) (COM(2011) 121/4; IP/11/319). В основата на предложението е да се позволи на предприятията с трансгранична дейност в ЕС да прилагат основата за облагане с корпоративен данък в съответствие с единни за цяла Европа разпоредби. Досега предприятията трябваше да изчисляват основата за данъчно облагане според предписанията на 27 различни национални системи. Това води до значителна административна тежест, преди всичко за малките и средните предприятия, и до нарушаване на конкуренцията на вътрешния пазар.

2.2 С ОКООКД би трябвало да се отстранят или поне да се намалят до минимум пречките пред трансграничната дейност в рамките на ЕС, които пречат завършването на вътрешния пазар:

- административните разходи за изчисляването на данъците („разходите за привеждане в съответствие с данъчните изисквания“) намаляват значително;
- сложният въпрос за извършване на трансферното ценообразуване в рамките на едно предприятие отпада, тъй като данъчното облагане е навсякъде едно и също;

— могат да се прехвърлят трансгранични загуби;

— проблемът с двойното данъчно облагане се решава в цяла Европа по един и същи начин.

2.3 Според оценки на Комисията ОКООКД позволява предприятията в ЕС да спестяват годишно разходи за привеждане в съответствие в размер на 700 милиона евро, още 1,3 милиарда чрез консолидация, както и до 1 милиард евро при трансгранична дейност. Освен това ОКООКД би трябвало да направи ЕС по-привлекателен за чуждестранни инвеститори.

2.4 Според формулировката на предложението за директива в крайна сметка от решенията на държавите-членки относно размера на данъчните ставки зависи дали въвеждането на ОКООКД ще има отрицателно отражение върху размера на данъчните приходи. Според примерните изчисления на Европейската комисия в продължение на доста години не се очакват никакви отрицателни последици за приходите, по-специално тъй като основата за начисляване на ОКД средно е по-широка отколкото тази в националните разпоредби.

2.5 В случай на трансгранично компенсиране на загубите обаче има тенденция за ограничаване на основата за облагане. Намаляването на разходите за привеждане в съответствие и по-голямата привлекателност за инвеститорите от трети страни би трябвало поне частично да компенсират това.

2.6 Основни елементи в предложението за ОКООКД са правилата за приложното поле на ОКООКД, за изчисляването на данъчната основа, за трансграничното компенсиране на печалбата („консолидация“), за разпределяне на данъчните постъпления между държавите-членки и за единната точка за контакт за предприятията.

2.7 Приложното поле е ограничено до юридически лица, които подлежат на облагане с корпоративен данък в ЕС. Така ОКООКД не се прилага за еднолични дружества, физически лица и инвестиционни фондове.

2.8 Обхванатите субекти имат правото на избор дали да бъдат облагани според ОКООКД (член 6 от предложението за директива), като в началото са обвързани с нея за пет, а след това за три години (член 105 от предложението за директива).

2.9 В предложението за директива се съдържат всички разпоредби за единното изчисляване на основата за данъчно облагане. То не се позовава на определени правни разпоредби за счетоводство, въпреки че принципите на международните стандарти за финансово отчитане (МСФО) в областта на търговското право се откриват в отделни разпоредби. Приходите, които подлежат на облагане, се определят спрямо изчисляването на печалбите и загубите и съответстват на обичайната международна практика.

2.10 Предприятията, които избират ОКООКД, могат да компенсират изцяло печалбите и загубите в различни държави-членки („консолидация“). Понастоящем това е възможно в ограничена степен или изобщо не е възможно, което е съществен недостатък от данъчно-правна гледна точка за частите на предприятието, разположени извън националното седалище.

2.11 От гледна точка на субектите приложното поле обхваща по принцип всички корпоративни дружества със седалище в ЕС, както и разположените в ЕС места на стопанска дейност. Включват се дъщерните дружества, когато дружеството майка притежава повече от 50 % от правата на глас и повече от 75 % от капитала. Към приложното поле по същество спадат всички натрупани от членовете на корпорацията приходи. От гледна точка на територията приложното поле се ограничава до Европейския съюз.

2.12 Изчисляваната съгласно единни правила печалба се разпределя в зависимост от обема на (икономическата) дейност (отчита се спрямо труда, активите и оборота) в съответната държава-членка, в която предприятието извършва дейността си. Разпределението се извършва чрез формула, която се основава на три фактора за създаване на стойност (труд, оборот, активи). Особеностите (напр. във финансовия сектор за финансови институции и застрахователни компании) се отчитат чрез адаптиране на факторите. Във всяка държава-членка конкретният размер на данъка се формира чрез прилагане на националната данъчна ставка върху съответните дялове от печалбата.

3. Общи забележки

3.1 ЕИСК твърдо подкрепя проекта за ОКООКД като значима мярка за преодоляване на данъчните пречки на вътрешния пазар: отпада двойното данъчно облагане, различният подход спрямо местата на стопанска дейност на вътрешния пазар се премахва, могат да се компенсират трансграничните загуби и проблемът с трансферното ценообразуване се отстранява.

3.2 ЕИСК вече се е обявявал и преди за създаването на свободни и справедливи условия на конкуренция за насърчване на трансгранични дейности, включително и в областта на данъчното право ⁽¹⁾. За последен път Комитетът изложи обстойно позицията си относно „Създаване на обща консолидирана корпоративна данъчна основа за корпоративното облагане в ЕС“ ⁽²⁾ на 14 февруари 2006 г. В предложението за директива до голяма степен се взимат предвид предходните бележки на ЕИСК.

3.3 Представените от Комисията свидетелства обаче са противоречиви. Докато оценката на въздействието от една страна включва проучване на „Делойт“, в което се посочва, че специално за международно дружество, което създава ново дъщерно дружество в друга държава-членка, разходите за приважване в съответствие може да спаднат с над 60 %, според проучване на „Прайс Уотърхаус Купърс“ на извадка от международни корпорации разходите за приважване в съответствие биха спаднали с едва 1 %. Според оценки в друго проучване на „Ърнст и Янг“ разходите за приважване в съответствие биха се повишили с 13 % в резултат на факта, че допълнителните разходи за попълване и подаване на данъчна декларация и свързаната с тях данъчна администрация ще надхвърлят спестените разходи поради намалената нужда от трансферно ценообразуване. Административните разходи на данъчните власти ще се повишат поради необходимостта да се поддържа национална система успоредно със системата за ОКООКД.

3.4 Въпреки началната тежест на прехода предложението за директива ще доведе до значително намаляване на разходите на предприятията за приважване в съответствие с данъчните разпоредби и намаляване на административните разходи за държавите-членки.

3.5 Според ЕИСК премахването на нарушаването на вътрешната за Общността конкуренция чрез данъчни правила е от решаващо значение. Понастоящем предприемаческите решения в ЕС не се взимат единствено според критерии, свързани с конкуренцията. По-скоро се споменава за „данъчно оптимизиране“: например инвестиции в научноизследователска дейност се извършват там, където разходите могат да бъдат отчислени, или високорискови дейности се предприемат там, където загубите могат да намалят данъците. Вземането на предприемаческите решения въз основа на данъчни съображения противоречи на основната идея на вътрешния пазар и оказва неблагоприятно въздействие върху растежа и създаването на работни места.

3.6 При това ЕИСК не подценява изразените от мнозина опасения – по-конкретно от националните парламенти на девет държави-членки ⁽³⁾, които считат, че предложението не съответства на принципа на субсидиарност, че това ще доведе до ограничаване на националния суверенитет, ограничаване на възможностите за формиране на данъците, намаляване на данъчните приходи или други непредвидими последици.

3.6.1 Вярно е, че държавите-членки вече няма да могат да налагат национални данъчни мерки по отношение на предприятията, избрали ОКООКД, за постигане на цели на икономическата политика, тъй като основата за облагане е установена на равнище ЕС. От друга страна подобни мерки за увеличаване на конкурентоспособността и създаването на работни места вече могат да се предприемат на европейско равнище с положително въздействие върху целия вътрешен пазар, без да се стига до различни рамкови условия за отделните предприятия.

3.6.2 В средносрочен и дългосрочен план чрез ОКООКД може да се стигне до изместване на икономически дейности и работни места, които в резултат на национални данъчни стимули са се установили на определена територия. В действителност ОКООКД би трябвало да предотврати именно такива нарушения на конкуренцията чрез данъчни облекчения. Въпреки това според ЕИСК Комисията би трябвало в рамките на социално-икономически анализ да разгледа по-внимателно тези аспекти, така че институциите на ЕС и други заинтересовани страни да могат да оценяват по-добре подобни последици.

3.7 Данъчният суверенитет на държавите-членки в областта на ОКООКД по принцип се запазва, тъй като те свободно могат да определят размера на данъка върху частта, която им се полага. С ОКООКД се хармонизира основата за данъчно облагане, а не данъчните ставки. Държавите-членки могат, както досега, да определят националните данъчни ставки в съответствие със своите бюджетни предпочитания. Временно обаче може да се стигне до намаляване на приходите, които могат да бъдат коригирани чрез увеличаване на данъчната ставка само за бъдещ период.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Данъчната политика на Европейския съюз – приоритети за следващите години“ - ОВ С 48, 21.2.2002 г., стр. 73.

⁽²⁾ Проучвателно становище по искане на Комисията, ОВ С 088, 14.4.2006 г., стр. 48.

⁽³⁾ В съответствие с член 6 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, националните парламенти на България, Ирландия, Малта, Полша, Румъния, Словакия, Швеция, Нидерландия и Обединеното кралство изпратиха мотивирани становища до Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия.

4. Подробни бележки

4.1 Предложението на Комисията е голямо постижение, но подробностите в него се нуждаят от допълнително конкретизиране и отделни промени. Като цяло обаче предложените разпоредби позволяват корпоративният данък да се повиши в зависимост от икономическите резултати, да се избягва нарушаване на конкуренцията и да се предотвратява избягване на данъчното облагане.

4.2 ЕИСК приветства факта, че според предложението за директива ОКООКД може да се използва от всякакви предприятия независимо от размера им и независимо от това дали те са трансгранични или извършват дейността си в рамките на една държава, въпреки че предложението за директива е насочено преди всичко към предприятията или съответно корпорации с трансгранична дейност. Тя ще облекчи трансграничното разрастване на дейността и на малките и средните предприятия, тъй като ОКООКД носи по-значителни разходни предимства във връзка с данъчното облагане в сравнение с данъчното облагане съгласно множество национални системи. За малките и средните предприятия, създадени под формата на капиталови дружества, възможността за ОКООКД предоставя предимства. Това обаче не се отнася за повечето малки и средни предприятия, които като еднолични дружества и еднолични търговци не подлежат на облагане с корпоративен данък.

4.3 От тази гледна точка Комитетът вече не настоява за незабавно задължително прилагане на ОКООКД, а се обявява за факултативно прилагане в началната фаза. В дългосрочен план ОКООКД трябва да бъде задължителна за предприятията с трансгранична дейност при преминаването на определен праг. Постоянното факултативно прилагане на ОКООКД би довело до дълготрайни значителни административни тежести за държавите-членки, тъй като наред с новата система на ОКООКД трябва да продължи да се прилага и досегашната система за корпоративно данъчно облагане.

4.4 Сумирането на всички печалби и загуби на членовете на корпорацията („консолидация“) представлява същината на отстраняването на данъчните пречки на вътрешния пазар и обосновава значителните предимства на ОКООКД. Само чрез тази консолидация ще се гарантират следните предимства: трансграничното изчисляване на загубите, избягване на проблеми при трансферно ценообразуване, възможността за данъчно неутрална за целия ЕС структура на предприятията, избягването на двойното данъчно облагане и равнопоставеното третиране на дъщерни дружества в ЕС и установени в ЕС предприятия. Следователно консолидацията се одобрява безрезервно. Тя се предпоставя като „голямо“ решение спрямо „малкото“ решение – обща основа за облагане с корпоративен данък без консолидация.

4.5 Приложното поле на ОКООКД е правилно дефинирано от гледна точка на субектите, съдържанието и територията. Определянето на приложното поле по отношение на субектите въз основа на формални критерии носи предимството, че тези критерии са лесно приложими, оценими и солидни. От гледна точка на предприятията критерии са практични и гарантират правна сигурност. Това се отнася само в ограничена степен за правилата за включване в корпорацията и за излизане от нея. Широкото определяне на приложното поле по отношение на съдържанието, в което се включват всички получени приходи, е целесъобразно, тъй като се избягват трудности при евентуалното им разграничаване. Приложното поле по отношение на

територията на Европейския съюз също е целесъобразно. Ако то се разшири и се включат получените приходи в световен мащаб, това ще наложи необходимостта от трудоемко равняване поради липсата на валидни за цял свят разпоредби за определяне на печалбата.

4.6 ЕИСК смята, че разпределението на данъчната основа между държавите-членки въз основа на факторите за създаване на стойност – труд, активи и оборот – е по-целесъобразно от изчисляването въз основа на макроикономически показатели, тъй като те имат конкретно икономическо измерение.

4.6.1 Единната формула за разпределение има за цел да се избягват изкривявания и двойно данъчно облагане. Възможността за данъкоплатците да причисляват фактори към дадена държава-членка с възможно най-ниска данъчна ставка се ограничава значително чрез използването на повече фактори. Прилагането на алтернативни методи на разпределение изисква еднозначни правила за разграничаване и специална обосновка. Те се изискват за финансовия сектор (банки и застрахователни дружества) поради специфичните им бизнес модели.

4.6.2 Въпреки това съществува опасността отделните държави-членки да не прилагат по един и същи начин формулата и сумата от всички полагащи им се части може да бъде по-голяма или по-малка от действителните общи приходи, които им се полагат. Така ще се стигне до многократно облагане или по-ниско облагане на полагащите им се общи приходи. На това Комисията на ЕС трябва да противодейства с навременното издаване на изпълнителни нормативни актове.

4.6.3 Що се отнася до локализирането на икономическите активи при фактора активи трябва да се направи по-точно разграничение по отношение на икономическата собственост и действителното ползване и да се помисли как да се включи интелектуалната собственост. При двуизмерния фактор труд лесното и практичното разпределение според броя на заетите може обаче да се окаже проблематично, особено когато дадена дейност се извършва под контрола и отговорността на даден член на корпорацията. Според някои проучвания разпределението на печалбата въз основа на фактора труд може да има отрицателно икономическо въздействие върху пазара на труда. Включването на социални и пенсионни осигуровки крие, с оглед на различните системи на социално осигуряване в ЕС, допълнителен потенциал за конфликти между държавите-членки. Факторът оборот е ориентиран към пазара и може неправомерно да облагодетелства големите държави-членки само заради големите им размери. Следва да се обмисли възможността той да бъде премахнат или преизчислен в рамките на формулата за разпределение.

4.7 Основата за облагане е по-широка от настоящата средна стойност за държавите-членки. Това води преди всичко до по-високи данъчни приходи. От друга страна трансграничното покриване на загубите ще доведе до по-малко данъчно облагане. Според ЕИСК ОКООКД трябва да бъде оформена така, че да е неутрална спрямо доходите. Ето защо ЕИСК подкрепя предвидената в директивата възможност държавите-членки да променят данъчните ставки така, че да не се стига нито до по-високо, нито до по-ниско данъчно облагане.

4.8 Избраната систематика за разпоредбите относно данъчната основа е ориентирана спрямо международните стандарти, по-специално стандартите в 25 от 27-те държави-членки. ЕИСК смята, че това е целесъобразно. Счетоводните правила в съответствие с международните стандарти за финансово отчитане (МСФО) не са споменати в проекта за директива, тъй като ОКООКД е правна рамка за самостоятелно изчисляване на облагаемата печалба. Въпреки това принципите на международните стандарти за финансово отчитане, които продължават да се развиват след началото на дългогодишния проект за ОКООКД, намират отражение в отделни разпоредби.

4.9 При отделните разпоредби съществува нужда от поясняване, която в някои случаи е значителна. То е необходимо, за да се избегне непоследователност при прилагането на национално равнище. По-специално липсват определения и не се използват достатъчно конкретизирани правни понятия (като напр. „актив“ или „разходи за придобиване и производство“). Липсата на подробни разпоредби за отделни сектори, напр. подхода спрямо финансовите активи, или недостатъчно подробните разпоредби, напр. относно определяне на икономическия собственик, поставят под въпрос единното прилагане.

4.10 Включването на обща клауза за борба със злоупотребите е спорно в избраната форма. Според предложението за директива фиктивни сделки, извършени единствено с цел избягване на данъчно облагане, не се вземат предвид при изчисляването на данъчната основа (член 80 от предложението за директива). Прилагането или съответно тълкуването на такава обща разпоредба за борба със злоупотребите ще създаде огромни трудности, тъй като според съдебната практика на Съда на ЕС злоупотребата трябва да бъде доказвана при всеки конкретен случай.

4.11 ЕИСК приветства избягването на двойното данъчно облагане на получените извън ЕС приходи чрез принципно прилагане на метода на освобождаване от данъци на тези приходи. Така предприятията от ЕС подлежат на облагане само с данъка на чуждестранния пазар. ЕИСК не вижда основание за това при ниски чуждестранни данъци това да не се прави, както е предложено в проекта на Комисията. Според ЕИСК заманата с метода на приспадане при твърде ниско равнище на данъците в чужбина е спорна, тъй като това предотвратява не само случаи на злоупотреба, а може да засегне и нормалната търговска дейност.

4.12 Според ЕИСК възможността за натрупването на провизии е до голяма степен ограничена.

4.12.1 Натрупването на провизии е ограничено до въпроси, за които има изключително правни задължения. Това изключва облагане на активите, продиктувано от чисто икономически основания. Според ЕИСК от икономическа гледна точка това не е оправдано, тъй като икономическата дейност, а с това и облагаемата печалба се намаляват и чрез облагане на активите с икономически произход.

4.12.2 Що се отнася до провизии, произтичащи от правни задължения, трябва да се уточнят изискванията за минималната вероятност те да бъдат използвани. Също така не са достатъчно добре определени критериите за надеждна оценка. Поради недостатъчна конкретизация подробностите за това как да се подхожда спрямо провизиите във връзка с очаквани загуби обаче остават неясни. Пенсионните провизии също не се споменават в законодателството, но трябва да се имат предвид; в противен случай отделните правила за оценка биха били невалидни.

4.12.3 По отношение на признатите в правото на ЕС специфични рискове на определени стопански сектори в предложението за директива не се съдържат допълнителни конкретни данни или делегиране на изпълнителни правомощия на Комисията. Съществува единствено специална разпоредба относно правото на приспадане на техническите провизии на застрахователните предприятия, където по отношение на запасния фонд на държавите-членки се предоставя право на избор за приспадане.

4.12.4 Необходими са подробни допълнителни разпоредби по-специално за финансовия сектор, за да се обърне подходящо внимание на особеностите, свързани с риска (включително в контекста на финансовите кризи). Подробни разпоредби липсват по-специално за третирането на дериватите, както и за лизинга. Освен това изглежда необходимо възприемането на разпоредба, която взема предвид или приспадането на банковите провизии (за общи банкови рискове), или намаляването на стойността при финансови активи. В съответствие със специалната разпоредба за застрахователния отрасъл в предложението за директива би трябвало да има и подробна разпоредба за финансовия сектор.

4.13 Целесъобразно е да не се допуска приспадане на самия корпоративен данък и сродните му данъци. Без съмнение списъкът на неподлежащите на приспадане данъци в Приложение III съгласно член 14 от предложението за директива трябва да бъде подложено още веднъж на критическа преоценка. Така застрахователният данък, който не може да се приспада само по отношение на начислявания във страната данък, не може да се сравнява с корпоративния данък. Ако застрахователният данък се плаща върху застрахователната премия и се завежда от застрахователните дружества като приход, то следва да може и да се приспада като оперативен разход.

4.14 Определянето на лихвен процент за дисконтиране изглежда оправдано от гледна точка на равнопоставеността в данъчното облагане с оглед на това, че при свободен избор ще съществува значително поле за действие при начисляването. В това отношение не е безпроблемно, че по изключение трябва да се прилагат договорени лихвени проценти.

4.15 В предложението се предвижда възможността за групово амортизиране вместо единични амортизации. Това е целесъобразно. Техниката на груповото амортизиране предоставя на предприятията възможност за вътрешно финансиране. При норма на амортизация в размер на 25 % размерът на амортизацията ще бъде отчислен чак при извършването на заместващата инвестиция. Ето защо нормата на амортизация за групово амортизиране трябва да бъде съобразно увеличена.

4.16 Ограничението за извънплановата амортизация за дълготрайни активи, които не подлежат на амортизиране при доказване на трайно намаляване на стойността ограничава твърде много отчитането на загубите. Освен това е необходимо да се конкретизира наличието на трайно намаляване на стойността. От извънредното амортизиране са изключени активи, постъпленията от продажбата на които не подлежат на облагане, напр. дялове в капиталови дружества. Това може да се окаже в ущърб на холдинговите дружества и дружествата за рисков капитал.

4.17 ЕИСК смята, че въвеждането на система за работа на едно гише е полезно условие за установяването на основа за облагане, за да се опростят данъчните процедури преди всичко за малките и средните предприятия и да се гарантира единно прилагане на правилата спрямо данъкоплатците, но тази инициатива предполага укрепване на административното сътрудничество между държавите-членки, каквото на този етап не съществува, най-вече по отношение на ефикасния контрол на периметъра на консолидацията (дружества, филиали, постоянни обекти), който се променя ежегодно. Автоматичният обмен на данни би трябвало да стане обикновена практика, какъвто е случаят с вътреобщностния ДДС.

4.18 Трябва да се изтъкне, че цялата комуникация с данъчната администрация следва да се извършва само между т.нар. главен данъкоплатец от корпорацията и главния данъчен орган, към който е заведен. По този начин ще отпадне съгласуването с различни национални данъчни власти. ЕИСК приветства свързаното с това намаляване на бюрократичната тежест за данъкоплатците и финансовата администрация.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следното изменение беше отхвърлено по време на разискванията, но получи над една четвърт от подадените гласове.

Параграф 1.4

се изменя, както следва:

„1.4 От гледна точка на приложното поле на ОКООКД ЕИСК вече не настоява за незабавно задължително прилагане на ОКООКД, а е съгласен също и с факултативно прилагане в началната фаза. В дългосрочен план обаче ОКООКД трябва да бъде задължителна за предприятията с трансгранична дейност при преминаването на определен праг. Постоянното факултативно прилагане на ОКООКД би довело до дълготрайни значителни административни тежести за държавите-членки, тъй като наред с новата система на ОКООКД трябва да продължи да се прилага и досегашната национална система за корпоративно данъчно облагане.“

Изменението беше отхвърлено със 70 гласа „за“, 90 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2003/96/ЕО относно преструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията“

COM(2011) 169 окончателен — 2011/0092 (CNS),

и „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно по-рационално енергийно данъчно облагане в ЕС: предложение за преразглеждане на директивата за енергийното данъчно облагане“

COM(2011) 168 окончателен

(2012/C 24/13)

Докладчик: г-н PIGAL

На 29 април 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2003/96/ЕО относно преструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията“

COM(2011) 169 окончателен — 2011/0092(CNS)

и

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно по-рационално енергийно данъчно облагане в ЕС: предложение за преразглеждане на директивата за енергийното данъчно облагане“

COM(2011) 168 окончателен.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 158 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Заключение

1.1.1 В период, когато много държави-членки изработват стратегии за излизане от икономическата и финансовата криза, преразглеждането на Директивата за енергийното данъчно облагане създава възможност да се постигне баланс между екологичните и икономическите цели. То позволява на онези държави-членки, които желаят, да превърнат част от данъчното облагане на труда или на капитала във форма на облагане, която насърчава екологичното поведение, благоприятстващо енергийната ефективност, в съответствие със стратегията „Европа 2020“.

1.1.2 Европа не може да се задоволи само с определянето на цели на енергийната си политика. Сега трябва да осигури и средствата за постигането им. За да успее, трябва да подаде силен „ценови сигнал“. Това е ефикасно средство, а може би и единственото, чрез което може да се наложи промяна в мисленето и поведението.

1.1.3 Преработеният текст на Директивата за енергийното данъчно облагане (Директивата за ЕДО) безспорно представлява напредък в сравнение с първоначалния вариант. Въвеждането на два фактора за измерване/облагане на енергията осигурява повече точност и адекватност на директивата. Факторът „обвързан с емисиите на CO₂ данък“ допълва схемата за търговия с емисии (STE на ЕС).

1.1.4 Въз основа на тези два фактора за облагане повечето видове енергия трябва да бъдат третираны/облагани по равностоеен начин в зависимост от свързаните с тях емисии на CO₂ и енергийното им съдържание. Но трябва да се посочи, че електроенергията не подлежи на същото третиране като другите видове енергия.

1.1.5 Колкото и да е болезнен за момента, ценовият сигнал, изпращан от тежкото данъчно облагане на моторните горива, подготвя европейските енергопотребители за неизбежните дефицит и ограничения, като благоприятства инвестициите и усилията за икономия на енергия, увеличението на привлекателността и развитието на възобновяемите енергийни източници, справянето с петролните кризи, и т.н.

Въпреки това ценовият сигнал, който се дава посредством данъчното облагане на отоплителните горива, не успява да постигне своята цел и това може да остане така и с преработения текст на Директивата за ЕДО. Следователно, потребителите не могат да извлекат полза от усилията и инвестициите, правени за икономия на енергия, в областта на отоплителните горива, и страдат от непредвидимите промени на пазара.

1.1.6 Ако икономията на отоплителни горива стане по-привлекателна за потребителите, това би било от полза и за предприятията от сектора посредством ускоряване на обновяването на оборудването и предлагането на нови възможности на пазара.

1.1.7 Промислените отрасли, явяващи се големи енергопотребители, които досега не попадаха в обхвата на Директивата за ЕДО, сега с право са включени в него.

Все пак има други отрасли, които остават изцяло или частично изключени, например:

- селското стопанство, строителството и благоустройството;
- общественият транспорт и въоръжените сили, събирането на отпадъци, публичните административни институции;
- линейките (с изключение на такситата), въздушният транспорт, морският транспорт в Общността;
- потребяваната от домакинствата електроенергия и др.

Трудно е да се разбере по каква логика са изключени тези отрасли, още повече че така се създава риск от изпращане на противоречиво послание към онези, които няма да се възползват от изключенията.

1.1.8 За разлика от посоченото в съобщението на Европейската комисия с новата Директива за ЕДО не се задава никаква рамка, не се заема позиция, не се представя нито една препоръка държавите-членки да използват частично или изцяло приходите от новия режим за данъчно облагане, за да променят предлагането в посока на новите технологии или по-чистото енергопроизводство.

1.1.9 Все пак ЕИСК не може да не отбележи, че Директивата за ЕДО участва в развитието на единния пазар, като има за цел и като позволява да се постигне хармонизиране на енергийното данъчно облагане.

1.2 Препоръки

1.2.1 Комитетът подкрепя усилията на Европейската комисия, които имат за цел да се постигнат целите на стратегията „Европа 2020“. Ясно е, че преработеният текст на Директивата за ЕДО е стъпка в тази посока, като по-конкретно неговите цели са:

- насърчаването на устойчивото развитие и опазването на околната среда;
- защитата на вътрешния пазар и благоприятстването на растежа;
- намаляването на разходите за труд и на бюджетните дефицити.

1.2.2 Все пак ЕИСК изразява съжаление, че преработеният текст на Директивата за ЕДО не демонстрира повече амбиция и не е по-последователен в логиката си. Още преди текстът да бъде представен (и по него да се проведат преговори) в Съвета, Европейската комисия пое инициативата да включи в него изключения или дерогации, чиято цел е или да не се поддръжат някои държави-членки, или да се угоди на други.

В процеса на предстоящите преговори в Съвета съществува риск Европейската комисия да остане без възможности за маневриране освен ако окончателно и по опасен начин не обезсмисли духа на преразглеждането, във вида, в който е представено.

1.2.3 Може да се очаква изразяване на резерви, дори съпротива от страна на държавите-членки. Все пак Комитетът смята, че Европа, и по-конкретно Европейската комисия, би трябвало да може да наложи мерки на държавите-членки, особено когато някои от тях на национално равнище са изправени пред съпротива срещу решенията, които е необходимо да се вземат на европейско равнище, за постигане на приетите от всички цели.

1.2.4 Освен това Европейската комисия трябва да предвиди и да устои на лобистките усилия на някои кръгове, които биха желали да осуетят всяка промяна, като твърдят, че ще има „допълнителни разходи“ или „опасна загуба на конкурентоспособност“. Очевидно за да насърчи държавите-членки да вземат предвид някои немногочислени, но деликатни случаи, Европейската комисия трябва да запази европейските енергийни цели и да изтъкне стратегическите предимства на иновациите в новите енергии, произтичащото от тях създаване на работни места и растеж, подобряване на качеството на живот, и т.н.

1.2.5 За да се намали вероятната съпротива сред държавите-членки, Комитетът предлага Европейската комисия да посочи решения, които да позволяват наложените промени да бъдат подкрепени, и доколкото е възможно да ги включи в предложения текст. Струва ни се, че е по-добре да се възприеме този подход, отколкото да се правят предварителни отстъпки преди преговорите с държавите-членки, понеже това ще позволи и на потребителите да се подготвят по-добре за желаните промени.

2. Въведение

2.1 Обобщение

2.1.1 Разглежданият текст не е нова директива, а преработка на Директивата за ЕДО. Преработеният текст би трябвало да влезе в сила на 1 януари 2013 г. Тази дата съвпада с третата фаза на СТЕ на ЕС.

2.1.2 За всяко моторно или отоплително гориво в преразглежданата директива са въведени **два фактора** за данъчно облагане, като всеки от тях има своя конкретна цел:

- целта на данъчното облагане, свързано с **емисиите на CO₂**, е да се намали **замърсяването** с парникови газове;
- целта на данъчното облагане, свързано с **енергийното съдържание**, е да се намали енергийното **потребление**, без значение кой енергиен продукт се използва.

2.1.3 За моторните горива:

- от **2013 г.** данъкът върху CO₂ става **20 евро** на тон CO₂;
- от **2018 г.** данъкът върху електроенергията става **9,60 евро** на гигаджаул.

2.1.4 За отоплителните горива:

- от **2013 г.** данъкът върху CO₂ става **20 евро** на тон CO₂;
- от **2013 г.** данъкът върху електроенергията става **0,15 евро** на гигаджаул.

2.1.5 Нека припомним, че със сега действащата Директива за ЕДО, както и с предложението за нейната преработка, се въвеждат **минимални ставки за данъчно облагане**. Следователно, държавите могат да определят по-високи данъчни ставки, както и правят всъщност повечето от тях.

2.2 Контекст

2.2.1 Това предложение за преработка е част от група директиви, разработени и приети по-рано, а именно:

- **2003/96/ЕО**: Директива за **енергийното данъчно облагане** (Директивата за ЕДО), която трябва да бъде преразгледана;
- **2003/87/ЕО**: Директива, в която се определят **парниковите газове** и се създава **СТЕ на ЕС** за CO₂;
- **2009/29/ЕО**: Директива за изменение на схемата за търговия с квоти за емисии считано от 2013 г.;
- **2006/32/ЕО**: Директива за **енергийната ефективност**; определение на стойностите на долната топлина на изгаряне ⁽¹⁾ в приложение II;
- **2009/28/ЕО**: Директива за насърчване използването на енергия от възобновяеми източници, в която се определят **критериите за устойчивост** на биогоривата и течните горива от биомаса.

2.2.2 В допълнение към разглеждането на предложението за преработка на Директивата за ЕДО, настоящото становище се опира и на допълнителната информация от съобщението ⁽²⁾ и паметната записка ⁽³⁾, изготвени от Европейската комисия.

2.2.3 Важно е да се отбележи, че работата на Европейската комисия за изпълнението на тази европейска политика се вписва в международния контекст, който има голямо влияние върху различни аспекти, като например:

- **регулаторния аспект**: Чикагската конвенция ограничава строго и правнообвързващо облагането на въздухоплаването;
- **пазарния аспект**: научните изследвания позволиха да се добиват шистови масла. Това откритие позволи да се експлоатират нови находища, като по този начин се увеличи предлагането на изкопаеми горива. Освен това то напълно преобърна пазара на газ: цената на газа на световните пазари падна, като по този начин другите енергийни източници, особено възобновяемите, станаха по-малко привлекателни;
- **стратегическия аспект**: събитията в Северна Африка и Близкия Изток се отразяват много значително не само на цената на горивата, но и на позицията на държавите-членки спрямо тези енергии;
- **аспекти, свързани с околната среда**: трябва да се отчетат споразуменията от Киото и преговорите в Канкун и според случая трябва да се адаптират съответно стратегията и европейските политики;
- **аспекти, свързани с общественото мнение**: събитията във Фукушима показаха в каква степен общественото мнение

може да се повлияе от едно толкова голямо и неочаквано събитие. Стратегиите и решенията на държавите-членки и на Европа не могат да не отчитат това. От само себе си се разбира, че властите трябва бързо да адаптират политиките си.

2.2.4 Още сега възниква въпросът „Какво трябва да бъде новото място на темата за данъчното облагане на енергията в международен план?“

- каква референтна цена за CO₂ да се определи в Европа при липсата на всеобхватно международно споразумение?
- трябва да се спомене и идеята за общ международен данък.

2.3 Хронология

2.3.1 Предходната директива (2003/96/ЕО) беше резултат от предложение на Европейската комисия от 1996 г. Предложението беше сериозно изменено в резултат на дълги преговори в Съвета на Европейския съюз, за да се отчетат националните особености. Бяха направени изменения, за да се постигне много плавно прилагане, свързано с преходни периоди, дерогации и други изключения. В крайна сметка предложената през 1996 г. директива беше приета през 2003 г.

2.3.2 Прилагането ѝ на практика в държавите-членки, промените на енергийния пазар и отчитането на въздействието на енергийното потребление върху околната среда и климата позволиха да се открият недостатъците ѝ и посоките за подобрене (вж. по-долу).

2.3.3 Работата по преразглеждането на директивата започна през 2005 г. Първият опит по отношение на използването на газьола за търговски цели, беше направен през 2007 г., но не достигна до Съвета. В заключенията си от март 2008 г. Европейският съвет поиска ново предложение за изменение, което стана приоритет за Европейската комисия в годишния ѝ преглед на растежа за 2011 г.

На 12 април 2011 г. колегът на комисарите прие предложението за преработване на разпоредбите на директивата за енергийното данъчно облагане.

3. Общи бележки

3.1 Преработеният текст на директивата за ЕДО има за цел най-вече да отговори на новите приоритети на Европейския съюз, както са посочени в **стратегията „Европа 2020“**, наред с другите:

- борба с изменението на климата;
- приоритет на постигането на устойчив растеж;
- по-екологосъобразна и по-конкурентноспособна икономика;
- участие в данъчното хармонизиране;
- намаляване на данъчното облагане на трудовите доходи;
- подпомагане на домакинствата с ниски доходи;
- бюджетно оздравяване на държавите-членки.

⁽¹⁾ Стойности на долната топлина на изгаряне на енергийните продукти и на електроенергия.

⁽²⁾ COM (2011) 168 окончателен.

⁽³⁾ Паметна записка 11/238.

3.2 Преработеният текст отговаря и на целта „20/20/20“ на стратегията „Мерки на ЕС в областта на климата и енергетиката 2013-2020“:

- намаляване на ефекта от парниковите газове с 20 %;
- към 2020 г. 20 % от енергията да се произвежда от възобновяеми източници;
- подобряване на енергийната ефективност с 20 %.

3.3 Той има за цел и да **отстрани** недостатъците или пропуските в предходната **Директива за ЕДО**:

- сегашните минимални ставки се отнасят най-общо до потребяваното количество, като не отчитат енергийната стойност, нито замърсяването;
- това води до поведение, което противоречи на целите на ЕС, например като се насърчава използването на въглища и се наказва използването на възобновяемите енергийни източници;
- сега действащата Директива за ЕДО не предвижда стимули за насърчаване на алтернативни видове енергия; така етанолът е най-тежко обложен;
- недостатъчната координация между директивата за ЕДО и СТЕ на ЕС за емисиите на CO₂ се изразява в двойно облагане или липса на облагане според секторите.

3.4 Тази преработка отчита **външните ограничения**:

- реструктурирането и модернизирането на данъчните системи;
- икономическата криза, която намали възможностите за маневриране на държавите-членки и увеличи натиска върху бюджетите;
- осезаемите и измерими първи проявления на въздействието от изменението на климата;
- международните напрежения, предизвикващи стресения и безпокойства на международния енергиен пазар.

3.5 Не на последно място тя трябва да се подчини и на някои други **вътрешни ограничения**:

- да не се допуска енергийното данъчно облагане да води до дискриминация или да изкривява конкуренцията между предприятията в държавите-членки;
- и обратното – да се ограничават изкривяванията, създавани от липсата на енергийна данъчна хармонизация в Европа.

4. Конкретни бележки

4.1 Основни елементи

4.1.1 Както беше посочено в уводната част, основната част на предложението е (член 1) определянето на **два фактора за данъчното облагане**. Освен това се потвърждава (член 4), че

изчислените ставки са **минималните размери**, които могат да бъдат надхвърлени от държавите-членки и които ще подлежат на преразглеждане на всеки 3 години.

4.1.2 Друг важен момент в предложението е въвеждането (член 4, параграф 3) на ново задължение за държавите-членки да прилагат към **всички продукти** с еднаква употреба (моторно или отоплително гориво) **еднакви данъчни ставки**, изчислени въз основа на техните емисии на CO₂ и тяхното енергийно съдържание.

4.1.3 В първоначалната директива бяха определени минимални данъчни ставки по продукти (и определена употреба), но без да има обвързване помежду им.

4.1.4 Според изменението държавите-членки трябва да преизчислят своите (национални) данъчни ставки, за да се гарантира спазването на същите съотношения, като определените за европейските минимални данъчни ставки (вж. таблици А, Б, В от приложение I на преразгледаната Директива за ЕДО).

4.1.5 Това задължение се отнася до моторните и отоплителните горива. То ще се прилага от **2013 г. за отоплителните горива**, а от **2023 г. и за моторните горива**; това отлагане има за цел да отчете съществуването на твърде значителни разлики между държавите-членки.

4.1.6 Все пак, тъй като минималните данъчни ставки за облагане на електроенергията са посочени в отделна таблица (таблица Г), ограничението за съотносимост и съгласуването на данъчните ставки не **важи за електроенергията**.

4.1.7 За фактора „данък върху енергията“ **електроенергията** продължава да се облага при крайния потребител („**при контакта**“), за да се избегне двойно данъчно облагане: и на производството, и на потреблението.

4.1.8 Тъй като потреблението на електроенергия не генерира емисии на CO₂, данъкът за CO₂ може да се прилага само към **производителите на електроенергия**. Големите инсталации ще бъдат освободени по Директивата за ЕДО, тъй като те попадат под **СТЕ на ЕС**. В този контекст електроенергията от **ядрен** произход не се облага по отношение на CO₂ (няма емисии), а спрямо енергопотреблението.

4.1.9 За да се включи Директива 2003/87/ЕО за квотите от CO₂ и да се избегне всякакво припокриване, в преразгледаната директива се предлага (член 14, параграф 1, буква г) енергийните продукти, използвани за дейности, които попадат в обхвата на **СТЕ на ЕС**, да бъдат освободени от данъчно облагане за CO₂. Същевременно дейностите, които досега са били изключени от СТЕ на ЕС, вече попадат в **обхвата на Директивата за ЕДО**.

4.2 Конкретни сектори

4.2.1 В предложението се отчита и фактът, че секторите могат да са изложени на риск от **изместване на въглеродни емисии** (член 14 а), и се предлага въвеждането до 2020 г. на данъчен кредит за всяка засегната инсталация. Този данъчен кредит ще се изчислява въз основа на средното годишно потребление на енергийни продукти за референтен период.

4.2.2 Дейности, които досега са били **освободени от данъчно облагане** (член 2), сега подлежат на облагане, било заради техния елемент на CO₂, било заради енергийно съдържание.

4.2.3 Относно **диференцираните данъчни ставки** (член 5) единственото изменение се състои в изключването на таксите от тази разпоредба.

4.2.4 **Въздушният транспорт** (с изключение на частния) и **морският транспорт** в Общността (с изключение на частното плаване) са освободени по Директивата за ЕДО.

4.2.5 **Моторните горива** могат да се облагат **като отоплителни горива** (член 8) за конкретни сектори:

- селскостопанските, градинарските, рибовъдните и горскостопанските дейности;
- стационарните двигатели;
- строителството, проектиране на граждански обекти и благоустройството;
- моторните превозни средства без разрешение да се движат по пътищата.

4.2.6 Относно **селското стопанство** и емисиите на CO₂ от него Европейската комисия предвижда (член 14 а) да анализира дали това е сектор, засегнат от „**изместване на въглеродни емисии**“; ако е така, тя ще позволи на държавите-членки да отпускат **данъчен кредит** на земеделските производители.

Освен това Европейската комисия ще освободи напълно селскостопанския сектор от данъка върху **енергийното съдържание** (член 15, параграф 3), ако селскостопанският сектор се обвърже с **насрещен ангажимент в областта на енергийната ефективност**, като всяка държава-членка може да интерпретира по своему тази концепция.

4.2.7 **Биогоривата** (член 16) не се облагат като изкопаемите горива. Облагат се с общия енергиен данък (върху енергийното им съдържание).

4.2.8 В същото време има разлика по отношение на данъка за CO₂. Не всички биогорива са възобновяеми – за някои емисиите на CO₂ могат да бъдат по-големи отколкото консумирания CO₂. **Възобновяемите биогорива** няма да бъдат облагани с него, тъй като поради естеството им се счита, че емисиите им на CO₂ са нулеви. **Невъзобновяемите биогорива** ще бъдат облагани с данък за CO₂ като конвенционалните енергийни продукти.

4.2.9 До **2023 г.** държавите-членки биха могли да продължат да прилагат по-ниски от минималните по директивата за ЕДО специфични данъчни ставки.

4.2.10 За **отоплителните горива и електроенергията за домакинствата** (и благотворителните организации) държавите-членки си запазват (член 15, параграф 1, буква з) възможността за цялостно или частично данъчно облекчение.

5. Становище на европейския икономически и социален комитет

5.1 Основните елементи на Директивата за ЕДО

5.1.1 Отчитането на **двата фактора** при изчисляването на енергийното данъчно облагане е без съмнение напредък в сравнение с предишната директива. На първо място, така се отговаря на двете цели на стратегията „Европа 2020“, а именно: да се намалят емисиите на CO₂ и енергопотреблението.

Освен това се измерва **по-точно** (отколкото с един единствен критерий) неблагоприятното въздействие от енергопотреблението: замърсяване и свръхконсумация с оглед на световните резерви.

5.1.2 В предложението за преработената Директива за ЕДО се налага данък **CO₂ на национално равнище**, за всяка държава-членка. Нека да припомним, че вече съществува друга разпоредба на европейско равнище: чрез купуването на квоти в рамките на СТЕ на ЕС.

Не би могло една инсталация, попадаща в обхвата на СТЕ на ЕС, също така да се облага данъчно и по Директивата за ЕДО; по нея тя ще е освободена. Така в Директивата за ЕДО се избягва **двойното данъчно облагане на CO₂** чрез двете разпоредби. И обратното – Директивата за ЕДО позволява да се въведе инструмент за данъчно облагане, който да обхваща и малките инсталации, които досега не попадаха в обхвата на **СТЕ на ЕС** поради размера си.

ЕИСК подкрепя предложението за включване на СТЕ в Директивата за ЕДО, тъй като по този начин се **поправя СТЕ на ЕС**, от която бяха изключени 50 % от емисиите на CO₂ от горивата за двигатели и отопление.

5.1.3 Някои енергоносители са по-силно замърсяващи от други. Някои по-концентрирани енергоносители водят до по-голямо потребление от други. Следователно **справедливото балансиране** между енергийните източници, предложено от преразгледаната директива, е по принцип логично и правилно.

Следователно то налага силно да се **повиши данъчното облагане** на някои енергоносители, които понастоящем са по-слабо обложени в някои държави-членки. Най-фрапиращият пример е газът, за който минималната данъчна ставка би трябвало да бъде по-висока от тази за бензина, като се имат предвид малко по-големите му емисиите на CO₂, но най-вече неговото по-високо енергийно съдържание. Но всъщност в множество държави-членки **положението в момента е точно обратното**. Тъй като газът се облага с по-ниска ставка и е по-евтин от бензина, автомобилният парк е в голямата си степен ориентиран към дизеловите мотори.

5.1.4 Комитетът споделя заключенията на анализа, направен от Комисията, за факта, че тъй като газът е по-евтин от бензина, в момента има сътресения на пазара на рафинирания поради голямото търсене на газ и слабостта на бензина. По-голямото данъчно облагане на газът ще благоприятства връщането към равновесие.

5.1.5 Въпреки това ЕИСК сигнализира и на Европейската комисия, че **обръщането на разликите** в цените между **бензина и газъла** би могло сериозно да дезорганизира пазара и автомобилната индустрия и да увеличи тежестта, поемана от домакинствата за автомобилния транспорт. И в това отношение преходът трябва да бъде плавен.

5.1.6 Парадоксално е, но при моторните горива **високите данъци защитаха потребителите** от нефтените шокове. Всъщност, високата цена стимулира превантивното намаляване на потреблението и по този начин високите данъци намаляват дела на моторните горива, които се влияят от (шоковите) промени на пазара.

5.1.7 Няколко десетилетия производителите на автомобили инвестираха в НИРД и успешно намалиха потреблението на двигателите. Въпреки че периодично възникват петролни кризи, транспортният сектор никога не се оказва парализиран от тях.

5.1.8 Въз основа на този анализ ЕИСК отбелязва, че данъкът за **CO₂** е **еднакъв** за моторните горива и за отоплителните горивата. Той ще бъде 20 евро на тон CO₂, или, за пример, **0,0533 евро на литър** за всички видове газол (за отопление или за друго).

При това изразява учудване, че **общото данъчно облагане на енергопотреблението е:**

— за **моторните горива:** 9,60 евро на гигаджаул, или **0,316 евро на литър** газол;

— и толкова ниско за **отоплителните горива:** 0,15 евро на гигаджаул, или **0,0054 евро на литър** газол за отопление.

5.1.9 Затова ЕИСК иска **енергийният данък за отоплителните горива** да бъде осезаем за потребителите, което е невъзможно при 0,0054 евро на литър!

ЕИСК препоръчва той да бъде постепенно, но значително **увеличен**, за да:

- се вземат предвид неизбежните отоплителни нужди на потребителите,
- се намали потреблението на отоплителни горива;
- се оправдаят инвестициите на икономическите участници в енергийни иновации за дома и за промишлени нужди (както направиха производителите на автомобили).

5.2 Изключения и дерогации от Директивата за ЕДО

5.2.1 Пет държави-членки позволяват по-ниското облагане на **стопанското използване на газъла** (тежкотоварни камиони, автобуси, таксита и др.) в сравнение с данъчното облагане за използването за лични нужди. В преработената Директива за ЕДО тази възможност е преразгледана и държавите-членки са задължени да преразпределят тежестта.

Тъй като замърсяването от газъла е едно и също, каквото и да е потреблението (стопанското или за лични нужди), целта на това намаляване на данъчното облагане е напълно **разумна и логично свързана** с принципите, залегнали в стратегията

„Европа 2020“. Освен това експоненциалното нарастване на автомобилния транспорт, който в много голяма степен потребява газол, показва, че е необходимо да се стимулира **поставянето на край на тази тенденция**, дори намаляването на движението на тежкотоварните превозни средства.

Въпреки това **комбинираният ефект** от двете мерки за повишаване на данъчното облагане на газъла (преразпределяне на тежестта спрямо бензина (вж. по-горе) и край на намалението за стопанско използване) ще доведе до сериозно повишение на цените на газъла в някои държави-членки. В този случай, някои групи работници, които са много организирани и лесно се мобилизират, биха могли или да окажат сериозен натиск върху националните правителства, или да започнат сериозни **социални протести**.

Затова ЕИСК сигнализира на Европейската комисия за опасностите от прекалено големите или резки промени и за неизбежните резерви от страна на държавите-членки. Поради това предлага да се предвидят **съпътстващи мерки**, за да може, от една страна, да се отговори на изискванията на стратегията „Европа 2020“, а от друга - да се насърчат държавите-членки да подкрепят преразгледаната Директива за ЕДО.

5.2.2 Държавите-членки трябва да следят за това всички **енергоносители** да се облагат **равностойно** и пропорционално според емисиите на CO₂ и енергийното им съдържание (вж. по-горе). А **електроенергията е изключена** от това ограничение за хармонизиране.

ЕИСК поставя под въпрос това **изключение** и желае Европейската комисия да коригира предложението си, за да гарантира, че електроенергията се разглежда по същия начин като другите видове енергия.

5.2.3 Дейностите, които бяха освободени от енергийно **данъчно облагане** в предходната директива, трябва отсега нататък да бъдат изравнени с другите, за да бъдат облагани по подобен начин и за CO₂, и за енергийното потребление.

Нека припомним, че **освободените дейности** бяха: металургията и химичното редуциране, електролитните процеси, силно енергоемките предприятия (при които разходите за електроенергия представляват повече от 50 % от производствените разходи) и производството на други неметални минерални продукти (цимент, стъкло, вар и др.).

С това изменение авторите на преразгледаната директива демонстрират **логично очевидно**: от една страна, всички дейности, чрез които се замърсява или при които се потребява енергия, без дискриминация се облагат с данък, а от друга – за всички дейности са предоставени стимули да намаляват своето енергийно въздействие.

Затова ЕИСК подкрепя връщането към тази логична равнопоставеност, но изразява безпокойство по отношение на **социалното и икономическо въздействие** на съответните дейности. Затова предлага и в това отношение да се помисли за съпътстващи мерки, за да:

- се помогне на тези сектори да инвестират и/или да се трансформират;
- се гарантира тяхната устойчивост и разположението им на територията на ЕС.

Освен това Комитетът си задава въпроса какво би било истинското въздействие на тази промяна, която се състои в това тези дейности да бъдат включени в обхвата на **Директивата за ЕДО**, за да бъдат веднага извадени онези, които попадат в обхвата на **СТЕ на ЕС**.

Накрая, ЕИСК си задава въпроса дали рискът от изместване на въглеродните емисии не се отнася и до дейностите, които преди са били освободени от облагане. В СТЕ на ЕС са включени механизми за защита, които биха могли да бъдат заимствани в Директивата за ЕДО.

5.2.4 Държавите-членки запазват правото си да налагат **диференцирани данъчни ставки** за почти всички дейности, за които това беше възможно и преди. Но ако ползата от диференцираните данъчни ставки се запази за **местния обществен транспорт**, това със сигурност няма да го насърчава да инвестира в намаляване на замърсяването или на потреблението на моторни горива. Напротив, запазването може да се обоснове с насърчаването на колективния транспорт за сметка на личния.

При това ЕИСК се пита какво мотивира запазването на освобождаването за **събирането на отпадъци, линейките, публичните административни институции, хората с увреждания, въоръжените сили и т.н.**

Затова препоръчва предложението да се измени, за да може отличните причини, които обосновават изключването на **такситата** от диференцирани данъчни ставки, да се прилагат по подобен начин и към другите транспортни средства.

5.2.5 Въз основа на същия анализ както за диференцираните данъчни ставки ЕИСК се пита какви са причините, които обосновават **освобождаването на въздушния транспорт и морския транспорт в Общността** от Директивата за ЕДО.

5.2.6 Въпреки че в бъдеще въздушният и морският транспорт биха могли да бъдат включени, само заради емисиите на CO₂, в обхвата на **СТЕ на ЕС**, ЕИСК е обезпокоен от факта, че тези два сектора, които са големи потребители на енергия, не подлежат на данъчно облагане за **енергопотреблението**.

Все пак в частта „енергийно съдържание“ тези два вида транспорт не могат да бъдат облагани поради международните конвенции. Затова Комитетът предлага да се проведат преговори на световно равнище с цел приближаването на международните конвенции към европейските правила.

5.2.7 ЕИСК се пита защо държавите-членки запазват възможността да **освобождават домакинствата** (именно) от данъчно облагане върху **отоплителните горива и електроенергията**.

Тази предложена възможност поставя под въпрос логичността на останалата част от Директивата за ЕДО. Всъщност, принципът на Директивата за ЕДО почива на хипотезата, че **ценовият сигнал** ще накара заинтересованите страни да намалят емисиите на CO₂

и енергопотреблението си. Защо тогава домакинствата, които са сериозни енергопотребители, да не трябва да се вслушат в това послание?

Затова ЕИСК препоръчва тази **възможност за освобождаване** на отоплителните горива за домакинствата да бъде **оттеглена от текста** на предложението, но при отчитане на конкретните ограничения за местните/националните потребители.

5.2.8 При преразглеждането на Директивата за ЕДО се търси **съгласуваност**, като в нея се включват дейностите, които досега не са попадали в обхвата ѝ, и като се гарантира, че стопанското използване на газьола вече не се ползва с привилегии пред използването за лични нужди.

В такъв случай как да обясним факта, че други сфери на дейност (например **селското стопанство, строителството, благоустройството и др.**) продължават да се ползват от благоприятно третиране, от данъчно облагане на **моторните горива по ставки като за отоплителните горива**, т.е. твърде ниско? Още повече че тези сектори трябва да служат за **пример**: чрез техните дейности и видимо присъствие те са **в основата на подобренията** на устройството на територията и на населените места.

5.2.9 ЕИСК се пита какви причини, които не са нито икономически, нито социални, нито екологически, могат да **обяснят това изключение**. Комитетът изразява безпокойство, че този подход би могъл да се използва за забавяне или блокиране на изпълнението на новата Директива за ЕДО под претекста, че е **произволна и дискриминационна**.

5.2.10 ЕИСК привлича вниманието на Европейската комисия по-конкретно към сектора на **селското стопанство**, относно който преразгледаната Директива за ЕДО е **твърде обща**, както и към факта, че държавите-членки биха могли да изискат **разяснения и уверения** преди да одобрят предложението.

Трябва да се направят разяснения относно:

- **причините, които налагат селското стопанство да се третира специално и привилегировано** – третиране, което би влязло в противоречие с принципите и ценовите сигнали, залегнали в Директивата за ЕДО, както и с усилията, които се изискват от други сектори, които също са в затруднено положение;
- **процеса и критериите за оценка** на риска от изместване на въглеродни емисии и на предложените компенсации за енергийната ефективност.

5.3 Различни аспекти на Директивата за ЕДО

5.3.1 Новата Директива за ЕДО не може да бъде лесно и еднозначно решение. Енергийната политика на Европейския съюз е повече от всяка друга **сложна и многоаспектна**; тя изисква комбинация от множество решения или комплексно решение.

Затова ЕИСК отбелязва усилията на авторите на преразгледаната Директива за ЕДО да **опростят** принципите, целите и изпълнението.

5.3.2 Същевременно, както беше посочено по-горе, преработеният текст на Директивата за ЕДО се вписва в една сложна и богата регулаторна среда. В него всъщност се правят множество препратки към други текстове и директиви. Тази **взаимосвързаност** между текстовете позволява да се избегне **повторението** на елементи, съдържащи се в много директиви.

Областите на енергетиката и екологията обаче се променят бързо. Пример за това е възможността за актуализиране на кодовете от номенклатурата (член 2, параграф 5). Нещо повече, всяко изменение в посочен текст може да се отрази върху другите по неочакван или нежелан начин.

ЕИСК предлага първо да се поставят в **приложение** текстовете на препратките; после, ако е необходимо, да се изясни дали някои елементи от приложението могат да **останат непроменени**, за да се гарантира логическата последователност в бъдещата Директива за ЕДО.

5.3.3 Член 4 включва в изчислението на минималната ставка „общата сума, събирана посредством всички косвени данъци“, следователно в т.ч. влизат и чисто националните мерки като например **данъкът върху въглеродните емисии**, начисляван в някои държавите-членки. Освен това обхватът на данъчното облагане и избраните от държавите-членки възможности за освобождаване от данъка върху въглеродните емисии могат да се различават от предвидените за този данък в директивата за ЕДО.

Според ЕИСК Европейската комисия би могла да изясни, че **интегрирането** на двата вида облагане на CO₂ трябва да се направи от държавите-членки при **транспонирането**.

5.3.4 Основно преразглеждането е насочено към данъчното облагане на енергоносителите; всъщност Европейската комисия признава, че Директивата за ЕДО не обхваща **използването от държавите-членки на данъчните приходи**, идващи от Директивата за ЕДО.

В стратегията „Европа 2020“ се дава приоритет на постигането на устойчив растеж за една ресурсно по-ефективна, по-екологосъобразна и по-конкурентноспособна икономика.

ЕИСК се пита защо в бъдещата Директива за ЕДО не са включени **подходящите мерки** за гарантиране на общо и логично действие на държавите-членки за постигане на по-устойчива, по-екологосъобразна и по-конкурентноспособна икономика, например:

- социални мерки, които благоприятстват заетостта и намаляването на разходите за труд;
- мерки за насърчаване на технологичното развитие в областта на новите енергийни източници;
- бюджетното оздравяване на държавите-членки.

5.3.5 Емисиите на CO₂ се изразяват в тонове, енергийното съдържание – в гигаджаули (GJ). Минималната ставка за данъчно облагане на всеки енергиен продукт се изчислява в зависимост от емисиите на CO₂ и енергийното съдържание. Следователно тези минимални ставки трябва да бъдат прилагани към обичайните **единици за фактуриране и данъчно облагане**: обичайно за моторните горива и някои отоплителни горива това е литърът, за електроенергията – киловат/час (квч), и т.н. Такова превръщане трябва да се направи от службите на Европейската комисия. Не е обяснено обаче какви правила и хипотези са използвани при изчисленията и така представителите на някои държави-членки не могат да достигнат самостоятелно до същите резултати.

ЕИСК припомня, че е необходимо да се хармонизират изчисленията на превръщанията, и предлага в текста изрично да се посочи какви **условия са били използвани за превръщане** на мерните единици и да се използват колкото се може повече единици, които са максимално близки до практиката на данъчното облагане в държавите-членки.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета по отношение на възстановимата помощ и финансовия инженеринг

COM(2011) 483 окончателен — 2011/0210 (COD)

(2012/С 24/14)

Главен докладчик: **г-н SMYTH**

На 2 септември 2011 г. Съветът, и на 5 октомври 2011 г. Европейският парламент, решиха в съответствие с член 177 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета по отношение на възстановимата помощ и финансовия инженеринг

COM(2011) 483 окончателен — 2011/0210(COD).

На 20 септември 2011 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н SMYTH за главен докладчик и прие настоящото становище с 87 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК се запозна с предложението на Комисията за изменение на Регламент № 1083/2006 по отношение на възстановимата помощ и финансовия инженеринг, чиято цел е да осигури яснота и правна сигурност.

1.2 ЕИСК одобрява предложението.

2. Обосновка

2.1 В член 28 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета, в който бяха регламентирани структурните фондове и политиката на сближаване за периода 2007-2013 г., са посочени различните форми на помощ, възстановима или не пряка помощ, която може да бъде предоставяна по линия на структурните фондове на ЕС. Член 44 от общия Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета за политиката на сближаване, в

който са изложени правилата за настоящия програмен период (2007–2013 г.), разглежда инструментите за финансов инженеринг, но не дава достатъчно изчерпателно правно определение на помощ, била тя възстановима или невъзстановима.

2.2 Държавите-членки използват много широко форми на възстановима помощ, особено след положителния опит с този инструмент през предходния програмен период (2000-2006 г.)

2.3 Затова се наложи да се измени Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета, за да се включи общо определение на възстановима помощ, а по отношение на финансов инженеринг да се изяснят редица технически практики, тъй като понастоящем револвиращите форми на финансиране се използват за по-широк кръг от дейности, отколкото обикновения финансов инженеринг.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст)“

COM(2011) 319 окончателен — 2009/0165 (COD)

(2012/C 24/15)

На 19 юли 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 148 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст)“

COM(2011) 319 окончателен — 2009/0165 (COD).

Тъй като ЕИСК вече изложи мнението си по темата на предложението в становището си относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на международна закрила в държавите-членки“, прието на 28 април 2010 г. ⁽¹⁾, на 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври) Комитетът реши със 149 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“ да не изготвя ново становище по темата, а да се позове на позицията, приета в гореспоменатия документ.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на международна закрила в държавите-членки (преработен текст)“, ОВ C 18/85 от 19.01.2011 г., стр. 85.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (преработен текст)“

COM(2011) 320 окончателен — 2008/0244 (COD)

(2012/С 24/16)

На 19 юли 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (преработен текст)“

COM(2011) 320 окончателен — 2008/0244 (COD).

Тъй като Комитетът вече изложи вижданията си по въпросното предложение в своето становище относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (преработена версия)“, прието на 16 юли 2009 г. (*), той реши, на 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), със 148 гласа „за“, 1 глас „против“ и 12 гласа „въздържал се“, да не изготвя ново становище по този въпрос, а да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(*) Становище на ЕИСК относно „Минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище“, ОВ С 317 от 23.12.2009 г., стр. 110.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление за определени държави-членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност или са застрашени от такива затруднения“

COM(2011) 482 окончателен — 2011/0211 (COD)

(2012/C 24/17)

Главен докладчик: **г-н SMYTH**

На 2 септември 2011 г. Съветът, а на 5 октомври Европейският парламент решиха, в съответствие с член 177 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление за определени държави-членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност или са застрашени от такива затруднения“

COM(2011) 482 окончателен — 2011/0211(COD).

На 20 септември 2011 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Smyth за главен докладчик и прие настоящото становище с 89 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Закljučения и препоръки

1.1 ЕИСК отбелязва предложението на Комисията за изменение на Регламент № 1083/2006 за увеличаване на плащанията за засегнатите от кризата страни, които са получили финансова подкрепа от Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) или от Механизма за подкрепа на платежния баланс (ППБ) за периода, в който участват в тези механизми за подпомагане, но без да се увеличава общата сума в рамките на политиката на ЕС за сближаване за периода 2007-2013 г.

1.2 ЕИСК одобрява предложението.

1.3 Все пак ЕИСК изразява съжаление, че след съобщението си **„Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на стратегия „Европа 2020“**“ COM(2010) 553 Комисията не е направила още една стъпка напред и не е предложила механизъм на ЕС за финансиране на 100 % на проекти, свързани с иновации и НИРД, които биха били от полза най-вече за МСП и които ще допринесат за постигане на някои от целите на стратегията „Европа 2020“.

2. Обосновка

2.1 Според предложението на Комисията понастоящем изискваното съфинансиране по проекти в рамката на политиката на ЕС за сближаване ще бъде намалено за шест страни от тези, които участват в механизмите ЕМФС и ППБ. По този начин те ще трябва да осигурят по-малко национални средства за финансиране, което в период, когато националните бюджети са подложени на сериозен натиск, би допринесло значително за възвръщане на тези разстроени икономики обратно към растеж.

2.2 Комитетът изразява съгласие, че е жизненоважно да се повишават благосъстоянието и конкурентоспособността на държавите-членки, които са най-силно засегнати от кризата, и затова подкрепя горепосоченото предложение.

2.3 През октомври 2010 г. Комисията прие съобщението си *„Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на стратегия „Европа 2020““* (COM(2010) 553), в което ясно заявява значението на развиването на иновациите и научноизследователската дейност навсякъде в ЕС и подчертава ролята на регионалната политика за това. В съобщението още се изтъква, че финансирането, досега осигурено за иновациите, се усвоява с относително бавен темп. Следователно настоящото предложение представлява пропусната възможност, тъй като не позволява иновативните проекти да се финансират на 100 % от ЕС, което би било особено полезно за МСП.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно някои разпоредби, свързани с финансовото управление за определени държави-членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност или са застрашени от такива затруднения“

COM(2011) 481 окончателен — 2011/0209 (COD)

(2012/C 24/18)

Главен докладчик: **г-н SMYTH**

На 13 септември 2011 г. Съветът и на 5 октомври 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 42 и член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно някои разпоредби, свързани с финансовото управление, за определени държави-членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност или са застрашени от такива затруднения“

COM(2011) 481 окончателен — 2011/0209 (COD).

На 20 септември 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н SMYTH за главен докладчик и прие настоящото становище с 90 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК отбелязва предложението на Комисията за изменение на член 70 от Регламент (ЕО) № 1698/2005, в който се предвижда възможност за увеличаване на плащанията за държави, засегнати от кризата и получаващи помощ по Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) или по Механизма за подкрепа на платежния баланс (ППБ) за периода, през който получават подкрепа по тези механизми, но без да се увеличава цялостната сума по политиката на сближаване на ЕС за програмния период 2007-2013 г.

1.2 ЕИСК одобрява предложението.

2. Мотиви

2.1 С настоящото предложение се въвеждат специални разпоредби в Регламент (ЕО) № 1698/2005, с които ще бъде предоставена възможност за увеличаване на процентното участие на ЕЗФРСР по програмите за развитие на селските

райони на въпросните държави-членки до 95 % от допустимите публични разходи в регионите, които са допустими по цел „Сближаване“, най-отдалечените региони и по-малките острови в Егейско море, и до 85 % от допустимите публични разходи в другите региони. Тези разпоредби ще бъдат в сила само за времето, през което въпросните държави-членки ползват подкрепа по гореспоменатите механизми. Те ще осигурят на държавите-членки допълнителни финансови ресурси, като по този начин ще улеснят продължаването на прилагането на програмите по места. Така държавите-членки ще трябва да осигурят по-малко национално съфинансиране, което в момент, в който техните бюджети се намират под значителен натиск, би допринесло значително за възстановяване на тези изпитващи затруднения икономики.

2.2 Комитетът изразява съгласие с това, че е от първостепенна важност да се даде тласък на просперитета и конкурентоспособността на държавите-членки, засегнати в най-голяма степен от кризата, поради което подкрепя гореспоменатото предложение.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета за Европейския фонд за рибарство по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление за определени държави-членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност или са застрашени от такива затруднения“

COM(2011) 484 окончателен — 2011/0212 (COD)

(2012/C 24/19)

Главен докладчик: **г-н SMYTH**

На 6 септември 2011 г. и на 29 септември 2011 г. съответно, Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент решиха, в съответствие с член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета за Европейския фонд за рибарство по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление за определени държави-членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност или са застрашени от такива затруднения“

COM(2011) 484 окончателен — 2011/0212(COD).

На 20 септември 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 475 -ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н SMYTH за главен докладчик и прие настоящото становище с 91 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК отбелязва предложението на Комисията за изменение на Регламент № 1198/2006 с цел увеличаване на плащанията чрез повишаване с 10 процентни пункта на приложимия процент на съфинансиране за съответната приоритетна ос за държави, засегнати от кризата и получаващи помощ по Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) или Механизма за подкрепа на платежния баланс (ППБ) за периода, през който получават помощи по тези механизми, но без да се увеличава общата сума, определена за тях по политиката на сближаване на ЕС за програмния период 2007-2013 г.

1.2 ЕИСК одобрява предложението.

2. Мотиви

2.1 В предложението на Комисията се посочва, че понастоящем подкрепа по ЕМФС и ППБ ползват шест страни, от които ще се изисква да допринасят по-малко за проекти, които съфинансират в рамките на политиката за сближаване на ЕС. Така те ще трябва да осигурят по-малко национално съфинансиране, което в момент, в който техните бюджети се намират под значителен натиск, би допринесло съществено за възстановяване на тези изпитващи затруднения икономики.

2.2 Комитетът изразява съгласие с това, че е от първостепенна важност да се даде тласък на просперитета и конкурентоспособността на държавите-членки, засегнати в най-голяма степен от кризата, поради което подкрепя гореспоменатото предложение.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно хазарта по интернет на вътрешния пазар“

COM(2011) 128 окончателен

(2012/C 24/20)

Докладчик: г-н MALLIA

На 24 март 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Зелена книга относно хазарта по интернет на вътрешния пазар“

COM(2011) 128 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 126 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Чрез консултацията в рамките на Зелената книга Комисията се стреми да опознае по-подробно сектора на хазарта по интернет, който се разраства бързо, има трансгранична същност и е обект на различни национални режими, прилагани от държавите-членки.

1.2 ЕИСК отбелязва, че има редица цели, които са общи за всички държави-членки на ЕС. Те могат да се обобщят, както следва: борбата срещу незаконните хазартни дейности, защитата на потребителите, опазването на обществения ред и финансирането на дейностите от обществен интерес (добри каузи).

1.3 Защитата на потребителите е област, в която ЕС може да реализира добавена стойност за своите граждани. ЕС следва да създаде рамка на Съюза под формата на законодателство на ЕС за защита на потребителите, което да е задължително за всички оператори с лиценз в ЕС. По този начин ще бъде създаден минимален (но не и ограничен по брой) набор от стандарти за защита на потребителите. Независимо от това националните правителства трябва да разполагат с правото да определят по-високи стандарти за защита на потребителите, отнасящи се до техните национални пазари, ако желаят да предприемат такава стъпка и по-конкретно една от целите на законодателството на държавите-членки трябва да бъде превенцията и лечението на зависимостта от игрите.

1.4 Борбата срещу измамите, кражбата на самоличност, прането на пари и други видове престъпления изискват засилено сътрудничество между държавите-членки на равнището на ЕС. ЕИСК призовава за формализирана структура за сътрудничество между компетентните органи на държавите-членки на равнището на ЕС. По-специално всяка държава-членка следва да предостави списък на оператори, лицензирани в съответната държава, а обхватът на Директивата за предотвратяване на прането на пари ⁽¹⁾ трябва да бъде разширен така, че освен казината в него да се включат и други хазартни дейности по интернет, като по този начин на националните органи се предоставят по-големи правомощия за борба с престъпната дейност.

1.5 Възможностите за участие в хазартни игри могат да доведат до пристрастяване към хазарта. ЕИСК призовава Комисията да извърши проучване в рамките на целия ЕС, за да

създаде изчерпателна картина на специфичния облик на пристрастеността към хазарта, след което да набележи подходящите мерки, включително с превантивен характер, които следва да се въведат. За тази цел препоръчва част от данъчните постъпления да се отделят за превенция и лечение на зависимостта от игрите.

1.6 ЕИСК призовава също така за въвеждане на стриктен регулаторен режим във връзка със забраната да се използва реклама на хазартни дейности, насочена към малолетни или направена с участието на малолетни лица или на лица, недостигнали определената от националното законодателство възрастова граница за участие в хазартни дейности, като целта е да се гарантира ефективна защита на малолетните и другите групи уязвими хора.

1.7 Понастоящем този сектор се характеризира с непропорционално предоставяне на хазартни услуги, както от нелицензирани оператори (определени в Зелената книга като „действащи на черно“ и незаконни), така и от оператори, лицензирани в една държава-членка и предоставящи услуги на потребителите в друга държава-членка без необходимото разрешение (определени в Зелената книга като „действащи в сивата зона“). За да може секторът да се развива по съгласуван начин и да бъде в състояние да съчетава целите от обществен интерес с принципите на вътрешния пазар, е необходима по-голяма правна сигурност.

1.8 В държавите-членки съществуват множество различни форми на финансиране на дейностите от обществен интерес. ЕИСК е съгласен с принципа, предвиждащ директното насочване на фиксиран процент от приходите от хазартните дейности или от данъка, наложен върху тях, към сектора на спорта като цяло или към други дейности от обществен интерес.

1.9 ЕИСК се присъединява към Заключениеята относно правната рамка за хазартните игри и залаганията в държавите-членки на ЕС, приети от Съвета по конкурентоспособност на 10 декември 2010 г.

1.10 ЕИСК призовава Комисията да установи какво е въздействието на трансграничните предложения за финансиране на спорта и дали този вид финансиране достига до масовия спорт, както и да предложи конкретни мерки за осигуряване на такова финансиране за спорта.

⁽¹⁾ Директива 2005/60/ЕО, ОВ L 309 от 25.11.2005 г., стр. 15.

1.11 Държавите-членки прилагат превантивни и наказателни мерки срещу незаконните предложения за хазарт по интернет. Огромният брой незаконни предложения показва, че тези мерки не са достатъчно ефикасни. Затова ЕИСК счита, че е необходимо да се създаде и въведе режим на нарушения и санкции, който да гарантира ефективното прилагане на законодателството. Той може да включва блокиране на дейността, затваряне на каналите за предоставяне на услуги на информационното общество, чрез които се извършват незаконни хазартни дейности, и дори конфискация и унищожаване на всеки елемент, свързан с провеждането на такива дейности.

1.12 Администрацията и социалните партньори трябва да предвидят гаранции, че инициативите в областта на хазартните игри по интернет няма да имат последици върху заетостта в сектора на другите хазартни игри.

2. Въведение

2.1 ЕИСК приветства Зелената книга относно хазарта по интернет като добра инициатива за прагматичен и задълбочен размисъл относно бъдещето на този сектор в Европа. Предвид поставените задачи, ЕИСК приканва ЕС да пристъпи в най-кратки срокове към изготвянето на задълбочено проучване, с което да се направи оценка на възможните последици върху заетостта в целия обществен и частен сектор на хазартните игри.

2.2 Целта на консултацията, направена чрез Зелената книга на Комисията, е провеждането на обширен диалог относно хазарта по интернет с цел да се добие по-добра представа за специфичните проблеми, породени от развитието както на законното, така и на неразрешеното (на „черния“ и на „сивия“ пазар) предоставяне на хазартни услуги по интернет, насочени към потребителите с местоживее на държавите-членки на ЕС. Поради характера на тези услуги, нерядко тяхното предоставяне не е под контрола на националните правителства, на чиито граждани се предлагат тези игри.

2.3 Настоящата Зелена книга също така дава отговор на Резолюцията на Европейския парламент относно почтеността в хазарта по Интернет от 10 март 2009 г.⁽²⁾, както и на призива, отправен от Съвета в неговите Закljučения относно рамката за хазартните игри и залаганията в държавите-членки на ЕС от 10 декември 2010 г.⁽³⁾

2.4 Регулирането на хазарта в ЕС се извършва по различни начини и е в процес на преразглеждане в много държави-членки на ЕС с цел да се отчете разширяването на онлайн сегмента на този пазар отвъд националните граници.

2.5 Основната цел на Комисията при тази консултация е да се получи реална картина на съществуващото положение в сектора на ЕС за хазарт по интернет. Амбицията на консултацията е получаването на ясна представа за предизвикателствата, отнасящи се до социалния и обществен ред, които възникват от предоставянето на хазартни услуги по интернет в ЕС, както и за регулаторните и техническите предизвикателства.

2.6 ЕИСК призовава институциите на ЕС, и по-специално Комисията, спешно да потърсят решение на изключително

важното предизвикателство, възникващо от нарушенията на конкуренцията от незаконни предприятия, които не са установени в страната на местоживее на потребителите, на които предоставят хазартни услуги по интернет. Тези предприятия се възползват от ниски данъчни ставки и социални осигуровки в страната, в която са установили седалището си.

Успоредно с това ЕИСК призовава Комисията и държавите-членки да водят агресивна борба с незаконните оператори (черния пазар), на които се дължат повечето случаи на измами, пране на пари и други престъпни деяния.

3. Цели от обществен интерес

3.1 ЕИСК счита, че е изключително важно да се гарантира защитата на целите от обществен интерес, посочени в Зелената книга, по-специално защитата на потребителите срещу измама, хазартна зависимост и пристрастяване, както и срещу техните пагубни последици, които вредят на здравето и водят до свръхзадължняване. Развиването на хазартна дейност следва да се осъществява въз основа на национални разрешения, издавани от държавите-членки, с цел да се гарантира защитата на обществения ред, да се води борба с измамите, да се предотвратява пристрастяването, да се защитават правата на непълнолетните и да се опазват правата на играчите в хазартните игри.

3.2 В това отношение ЕИСК отбелязва, че има редица цели, които са общи за всички държави-членки на ЕС, а именно: борбата срещу незаконните хазартни дейности, защитата на потребителите (играчите, малолетните и непълнолетните, както и уязвимите, борбата срещу пристрастяването), опазването на обществения ред (предотвратяването на измами, пране на пари и други престъпления), финансирането на дейности от обществен интерес („добри каузи“) и защитата на работниците в сектора на хазартните игри по интернет в различните им форми.

3.3 Като се има предвид спецификата на хазарта по интернет, поради свързаните с него аспекти на социалния ред, обществения ред и здравеопазването, ЕИСК, в съответствие със съдебната практика на Съда, посочва факта, че в отсъствието на общностна хармонизация, държавите-членки имат „свободата на преценка“⁽⁴⁾ да регулират и контролират своите пазари на хазартни игри в съответствие със своите традиции и култури. Въпреки това ограничителните мерки, които те налагат, трябва да отговарят на условията, определени в съдебната практика на Съда по отношение на тяхната пропорционалност⁽⁵⁾.

3.4 При все това има някои цели, които не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки поотделно, и по отношение на които действия на равнището на ЕС биха могли да донесат ясна добавена стойност.

3.5 Тъй като тези цели са общи за всички държави-членки, ЕИСК препоръчва да се насърчава обменът на добри практики между тях. В този контекст ЕИСК също така взема под внимание редица инициативи за саморегулиране, предприети от публичните и търговските хазартни оператори. ЕИСК подчертава, обаче, че саморегулирането на сектора може само да допълва, но не и да замества законодателството. С оглед на това ЕИСК смята,

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0064+0+DOC+XML+V0//BG>.

⁽³⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf.

⁽⁴⁾ Преюдициално заключение по делото Zeturf (C-212/08), съдебно решение от 30 юни 2011 г., параграф 39.

⁽⁵⁾ Placanica и други, параграф 48; Liga Portuguesa и други, параграф 59.

че институциите на ЕС трябва паралелно с това да съсредоточат усилията си за привнасяне на европейско измерение в тези общи цели при пълно зачитане на принципа на субсидиарност.

3.6 Защитата на потребителите е област, в която именно ЕС може действително да реализира добавена стойност. ЕИСК изразява убеждението, че институциите на ЕС следва да създадат една начална рамка на ЕС под формата на законодателство на ЕС за защита на потребителите, което да бъде със задължителен характер за операторите, лицензирани в ЕС. По този начин ще бъде създаден минимален (но не и ограничен по брой) набор от стандарти за защита на потребителите. Това минимално равнище на защита трябва да включва следните аспекти: необходимостта да се избягва хазартната зависимост, установяването на възрастови граници за достъп до всякакви игри на късмета или хазартни дейности, забраната да се ползват кредити и забраната на всякаква реклама, насочена към малолетни или направена с участието на малолетни лица или на лица, недостигнали определената възрастова граница. Независимо от това националните правителства ще продължат да разполагат с правото да определят по-високи стандарти за защита на потребителите, отнасящи се до техните национални пазари, ако желаят да предприемат такава стъпка.

3.6.1 Потребителите в рамките на пазара на ЕС следва да могат да правят разлика между незаконните сайтове и сайтовете, функциониращи с разрешението на държава-членка на ЕС. Във връзка с това ЕИСК препоръчва всяка държава-членка на ЕС да задължи всеки оператор, работещ с издаден от нея лиценз, да постави на точно определено видно място в началото на сайта си интерактивно обозначение, което показва, че той е лицензиран оператор. Обозначението следва да се използва от всички държави-членки и обликът му да има определени общи черти, позволяващи лесното му разпознаване във всички държави-членки на ЕС. Същевременно то трябва ясно да посочва страната на произход, от която е издаден лицензът. Европейската комисия следва да носи отговорност за прилагането на тази мярка.

3.7 ЕИСК предвижда създаването на независим орган във всяка държава-членка, който да отговаря за надзора и да гарантира ефективното прилагане на законодателството за защита на потребителите, споменато в параграф 3.6 по-горе. Въвеждането на законодателство на ЕС за защита на потребителите би трябвало да се съпътства от информационна кампания, която да се провежда във всяка държава-членка. Националните органи във всяка държава-членка следва да задължават операторите да посочват на видно място номера на издаденото от държавата разрешение, за да се знае кой е операторът на хазартни игри, и да отговарят на жалбите на потребителите в съответствие с националното право в страната на потребителя и в съответствие с практиката на съдилищата по местоживеенето му.

3.8 Политиките за отговорен хазарт предполагат упражняването на дейности, свързани с хазартни игри, да се подхожда чрез цялостна политика за корпоративна социална отговорност, в която хазартът се разглежда като комплексно явление, което изисква съчетание от превенция, информиране, намеса и контрол, както и мерки за преодоляване на отрицателните въздействия. Това означава:

- да се отделя достатъчно внимание на групите в риск;
- да се предоставя на обществеността необходимата за съзнателен избор информация за хазартните дейности, като се насърчава умереният, непристрастяващ и отговорен хазарт;

— да се предоставя информация – в съответствие с естеството и средствата, използвани при всяка хазартна игра – за забраната за участие на непълнолетни или на лица, които са заявили волята си да не участват.

3.9 ЕИСК отбелязва, че докато някои държави-членки са събрали обстойни данни по отношение на пристрастяването към хазарта, други не са. Проведени са редица национални емпирични изследвания и направените изводи са разнородни, а понякога и противоречиви. Ясно е, обаче, че възможностите за хазарт са в състояние да породят пристрастяване към хазарта, което от своя страна създава обществени проблеми. Този аспект трябва да бъде отчитан при разработването на политика за защита на потребителите на този сектор.

3.10 Следва да се вземат предвид и някои аспекти, като например възможностите за хазарт, които се предлагат от интернет средата, в контекста на допълнителните пътища за извършване на хазартна дейност, които новите технологии осигуряват на хората, прекарващи повече време у дома, като пенсионерите, домакините и безработните. Трябва да се гарантира, че няма да се предоставя достъп до хазартни игри, осъществявани чрез телематични и интерактивни средства, на непълнолетните, недееспособните и на лицата, които по своя воля не желаят такъв достъп или на които такъв достъп е забранен със съдебно решение.

3.11 ЕИСК призовава за провеждането на изчерпателно проучване на територията на целия ЕС, с което да се определи цялостният специфичен профил на пристрастяването, както в сектора на хазарта по интернет, така и в традиционния хазартен сектор, за да може законодателят на ЕС да предприеме ефективни и целенасочени действия за борба и превенция на този проблем.

3.12 ЕИСК смята, че един от ефективните начин за намаляване на дейностите за пране на пари е да се осъществява сътрудничество между държавите-членки на равнището на ЕС, което ще им позволи да се борят с ширещата се незаконна хазартна дейност по интернет в ЕС. За целта ЕИСК настоява държавите-членки на ЕС да въведат ефективни механизми за постигане на тези цели, които несъмнено ще се отразят положително върху увеличението на данъчните постъпления.

3.13 В допълнение към това ЕИСК е твърдо убеден, че Директивата за предотвратяване на прането на пари следва да бъде разширена така, че в обсега ѝ да се включат не само казината, но и други хазартни дейности по интернет, което ще даде на националните власти по-големи правомощия за борба с тези престъпни дейности.

3.14 Освен това по повод уреждането на резултатите от спортни мачове ЕИСК смята, че почтеността на спорта трябва да бъде запазена на всяка цена. ЕИСК взема под внимание приноса на публичните и на някои от частните оператори на залагания за почтеността в спортните залагания, за образователните програми, насочени към спортистите и спортната администрация, за прилагането на системи за ранно разкриване и предупреждение във връзка със съмнително поведение при залагания, както и различията между тях по отношение на качеството и мащаба. ЕИСК смята, че е необходима рамка за координиране на усилията на всички заинтересовани страни с цел да бъде постигнато комплексно решение на този проблем и да се избегне дублирането на ресурси. По-специално трябва да бъде въведена система, която не се ограничава единствено до мерки за разкриване, но включва и мерки за превенция, образование и правоприлагане.

3.15 Освен всичко останало Зелената книга се отнася и за финансирането на добронамерени дейности и дейности от обществен интерес, както и на събития, от които зависят спортните залагания по интернет. ЕИСК подкрепя такава система, при която тези дейности и събития получават част от приходите, събрани от хазартни дейности. ЕИСК призовава Комисията да предложи конкретни мерки за запазване на такива национални механизми за финансиране, каквито са признати в Заключенията относно рамката за хазартните игри и залаганията в държавите-членки на ЕС, приети на заседанието на Съвета по конкурентоспособност на 10 декември 2010 г. В допълнение ЕИСК смята, че трябва да се положат грижи да се избягва използването на такива „дейности“ за противодействие на негативните социални конотации на хазарта и да се насърчава все по-активна хазартна дейност въз основа на това, че тя носи полза за добри каузи. Освен това ЕИСК призовава част от приходите, получени от данъци, да бъдат отделяни за финансиране на превенцията и лечението на зависимостта от игрите, както и за непрекъснато професионално обучение на работещите в сектора.

4. Установяване и лицензиране

4.1 Понастоящем секторът на хазарта по интернет се характеризира с разпокъсаност поради различните национални режими, които се прилагат от държавите-членки на ЕС.

4.2 Един от основните въпроси, на които секторът трябва да намери отговор е фактът, че оператори, които са лицензирани в една или повече държави-членки, могат да предоставят своите услуги на потребителите в друга държава-членка, без да имат разрешение, когато такова се изисква, от тази конкретна държава-членка. Такива предложения се считат за „неразрешени“⁽⁶⁾.

4.3 От друга страна, от април 2006 г. до февруари 2008 г. Комисията издаде 12 официални уведомителни писма на 10 държави-членки и премина към етапа на мотивираните становища спрямо 7 от тях. На 5 май 2010 г. Комисията приключи процедурите срещу Италия, а на 24 ноември 2010 г. — процедура за нарушение срещу Франция. Комисията откри процедури за нарушение срещу трансграничните ограничения върху хазартните услуги, в резултат на многобройните жалби за предполагаеми нарушения на Договора, отправени към нея, с цел да провери пропорционалността на тези ограничения. ЕИСК призовава Комисията да вземе категорично решение относно начина, по който ще процедира по отношение на висящите казуси.

4.4 По отношение на естеството и правния статут на хазарта по интернет съдебната практика до този момент позволява да се открий следната съвкупност от принципи. Първо, хазартните услуги попадат в приложното поле на член 56 от ДФЕС и като такива са обхванати от правилата за свободното предоставяне на услуги.

4.5 Тъй като понастоящем към хазартните услуги не се прилагат единни правила, важащи за целия Европейски съюз, държавите-членки запазват „свободата на преценка“⁽⁷⁾ да регулират тези услуги, което включва ограничаване на броя на операторите, видовете предлагани игри и техните обеми.

4.6 Според установената съдебна практика на Съда операторите, имащи разрешение в една държава-членка, могат да предоставят своите услуги на потребителите в други държави-членки, освен ако последните не наложат ограничения, основанията за които са първостепенни причини от обществен интерес като защитата на потребителите или общата необходимост от запазване на общественения ред.

4.7 Подобни ограничения трябва да бъдат пропорционални, недискриминативни и да представляват част от последователно и систематично прилагана политика.

4.8 ЕИСК отбелязва, че принципът на взаимното признаване не се прилага към сектора на хазартните игри, както и че дадена държава-членка може да реши, че самият факт, че даден оператор законно предоставя своите игри в друга държава-членка, не е достатъчна гаранция, че потребителите на територията на съответната държава-членка ще бъдат защитени срещу рисковете от измами и престъпления, в светлината на трудностите, на които могат да се натъкнат в този контекст органите на държавата-членка на установяване при оценката на професионалните и нравствените качества на операторите.

4.9 Във връзка с параграф 4.8 все пак е ясно, че секторът изисква по-голяма правна сигурност, за да се развива по съгласуван начин, при спазване на целите на общественения ред и принципите на вътрешния пазар. Консултациите, предприети чрез Зелената книга, трябва да даде силен тласък на усилията в тази посока.

4.10 Освен това ЕИСК смята, че трябва стриктно да се регулира рекламата на хазарта, за да се гарантира защитата на уязвимите групи, например малолетните. Особено важно е да се определят нейните граници, по-специално за предотвратяване на достъпа на непълнолетни и на недееспособни лица, както и за предотвратяване на използването на изображения, съобщения и предмети, които могат пряко или непряко да уронят личното достойнство и да нарушат основните права и свободи на хората, както и на всяка форма на расова или полова дискриминация, подбуждане към насилие или осъществяване на незаконна дейност.

5. Спорт

5.1 Комисията желае да се съсредоточи върху два въпроса от областта на спорта: 1) дали спортните събития, по отношение на които се извършват хазартни дейности, трябва да получават подобаваща икономическа печалба от свързаната с тях хазартна дейност, и 2) дали съществува риск от „свободно лавиране“.

5.2 ЕИСК отбелязва, че в държавите-членки съществуват множество различни форми на финансиране на дейности от обществен интерес. В някои държави-членки националното законодателство налага, например на националните лотарии, да насочват определен процент от приходите си директно към спортните и/или други конкретни дейности от обществен интерес. В други държави-членки от държавния бюджет се заделя процент от данъчните приходи, събрани от хазартните дейности, за различни подбрани дейности от обществен интерес.

5.3 ЕИСК е съгласен с принципа, предвиждащ директното насочване на фиксиран процент от приходите от хазартните дейности или от данъка, наложен върху тези дейности, към сектора на спорта като цяло или към други конкретни дейности от обществен интерес.

⁽⁶⁾ Зелена книга SEC(2011) 321 окончателен, стр. 6.

⁽⁷⁾ Преюдициално заключение по делото Zeturf (C-212/08), съдебно решение от 30 юни 2011 г., параграф 39.

5.4 ЕИСК отбелязва, че държавните/националните лотарии и другите законни хазартни дейности имат важен принос за финансирането на спорта, особено масовия спорт. ЕИСК отбелязва също, че предоставянето по интернет на трансгранични хазартни игри и услуги, свързани със залагания, от оператори, установени в определена юрисдикция, може да повлияе негативно върху финансирането на спорта и върху други цели от обществен интерес в друга юрисдикция, където те предоставят услуги.

5.5 ЕИСК съответно призовава Комисията да установи какво е въздействието на трансграничните предложения върху това финансиране и дали това финансиране достига до масовия спорт, както и да предложи конкретни мерки за осигуряване на такова финансиране за спорта.

5.6 ЕИСК има резерви относно възможното създаване на „спортни права“, или правото на подобаваща печалба. ЕИСК смята, че е необходимо допълнително изясняване, за да се разбере какво предвижда правото на „подобаваша печалба“ и дали това ще доведе до създаването на европейско равнище на нова категория права върху интелектуалната собственост по отношение на спортните събития.

5.7 По тази причина ЕИСК призовава Комисията да изясни естеството, обхвата и въздействието на правото на подобаваща печалба, както и правното основание, приложимо към нея.

5.8 Въпросът за „свободното лавиране“ е от данъчно естество и затова ЕИСК смята, че трябва да бъде от национална компетентност. При все това ЕИСК смята, че справедливият подход за осигуряване на печалба за всички заинтересовани страни трябва да се намери по пътя на обсъждане и съгласуване между държавите-членки на ЕС. Тази тема трудно се поддава на дебат на равнището на ЕС, но на даден етап е абсолютно необходимо да се проведе по-задълбочено обсъждане, за да се избегне появата на съществени смущения в дейността на сектора.

5.9 ЕИСК приканва Комисията да изясни дали наистина съществува връзка между въпросите от областта на спорта, които се повдигат в Зелената книга, и почтеността в спорта, или дали те са отделни въпроси, които следва да бъдат решавани поотделно. Освен това Комисията би могла да изясни дали смята, че учредяването на правото на подобаваща печалба или на спортни права ще представлява ефективно средство да се гарантира почтеността на спорта.

6. Правоприлагане

6.1 Друг основен въпрос, който трябва да бъде разгледан спешно, е предоставянето на незаконни хазартни услуги в

рамките на ЕС⁽⁸⁾ в ущърб на защитата на потребителите, обществения ред и финансирането на целите от обществен интерес.

6.2 Сътрудничество между държавите-членки е от решаващо значение за защитата на потребителите в ЕС срещу незаконни оператори. В тази връзка ЕИСК смята, че сътрудничеството в областта на регулаторната дейност на равнището на ЕС ще се улесни, ако е налице формализирана структура за такова сътрудничество⁽⁹⁾. По-специално всяка държава-членка следва да предостави списък на оператори, лицензирани в съответната държава. Всеки от тези списъци трябва да се предостави на Комисията, държавите-членки, националните регулаторни органи и потребителите. Сътрудничеството между държавите-членки следва също така да включва обмен на най-добрите практики.

6.3 ЕИСК също така отбелязва липсата на данни за този сектор, което не позволява извършването на качествен анализ на сектора и на присъщата му динамика. С оглед на това ЕИСК предлага на равнището на ЕС да се установят общи изисквания за събиране на данни със задължителен характер за всички регулаторни органи, които на свой ред да задължат всички притежатели на лицензи да предоставят изискваните данни. Събраните данни могат след това да бъдат обобщавани на равнището на ЕС. Желателно е да има и данни по отношение на усилията, полагани за противодействие на незаконните уебсайтове, което би помогнало да се установи доколко са ефикасни усилията на национално равнище за борба с черния пазар.

6.4 Борбата срещу незаконните оператори изисква ефективни мерки за прилагане. ЕИСК смята, че това е слабо място, изискващо повече действия от държавите-членки, за да попречат на незаконните оператори на хазартни игри да предлагат услугите си онлайн, а тези действия биха могли да включват система за санкции при нарушения. Ето защо той призовава Комисията да разгледа възможността да предложи правно обвързващ инструмент, с който да задължи банки, издатели на кредитни карти и други участници в системите за разплащане в ЕС да блокират транзакции между оператори, предоставящи хазартни услуги, и техните клиенти, без да се възпрепятстват законните транзакции. Това би могло да включва блокиране на дейността, затваряне на каналите за предоставяне на услуги на информационното общество, чрез които се извършват незаконни хазартни дейности, и дори конфискация и унищожаване на всеки елемент, свързан с провеждането на такива дейности.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Вж. последния абзац на страница 3 от Зелената книга.

⁽⁹⁾ Някои държави-членки участват на доброволна основа в Европейския форум на регулаторните органи в областта на хазарта, известен като „GREF“, <http://www.gref.net/>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Посоченият по-долу параграф от становището на специализираната секция получи над една четвърт от подадените гласове, но беше заличен, за да отрази изменението, прието от Асамблеята (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

а) Параграф 4.11

4.11 ЕИСК приканва Комисията да извърши оценка на изискванията и условията, които понастоящем се поставят в националните лицензи, и на формите на контрол, които се прилагат в различни държави-членки, с цел разработване на обща рамка от условия, които няма да има нужда да бъдат замянени всеки път, когато притежател на лиценз в една страна от ЕС кандидатства за лиценз в друга страна, като в същото време се гарантира защитата на целите от обществен интерес, както е описано в раздел 2 по-горе.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	73
Гласове „против“:	46
Гласове „въздържал се“:	18

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — Европейска рамка за корпоративно управление“

COM(2011) 164 окончателен

(2012/C 24/21)

Докладчик: **г-жа АНГЕЛОВА**

Съдокладчик: **г-н MEYNENT**

На 5 април 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Зелена книга — Европейска рамка за корпоративно управление“

COM(2011) 164 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 168 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 14 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства замисъла на Зелената книга на Европейската комисия, но настоятелно препоръчва ⁽¹⁾ да бъде формулирано по-прецизно и ясно определение за корпоративно управление.

1.2 В Зелената книга се поставят наистина важни въпроси. При отговора на всички тези въпроси ЕИСК би искал винаги да цитира деветте принципа на доброто корпоративно управление, изброени в параграф 2.14 и призовава Комисията да предприеме съответните мерки, за да гарантира, че всички дружества спазват тези принципи и съответните оперативни правила, изброени в параграф 2.15.

1.3 Все пак, като се има предвид голямото разнообразие от национални модели на корпоративно управление, описано в параграф 2.4, ЕИСК счита, че е особено трудно да се посочи универсално решение за всички тях. Специфичните характеристики на законодателството, традициите, начините на правене на бизнес и моделите на поведение на акционерите се различават между отделните държави-членки, поради което изготвянето на стабилна законодателна рамка на равнище ЕС е голямо предизвикателство.

1.4 Въпреки че според ЕИСК на повечето от въпросите в Зелената книга е даден отговор в националните кодекси за корпоративно управление, това не отменя нуждата от законодателна намеса на ЕС, която да има предвидените в Зелената книга сфера на действие и обхват и да бъде насочена към подобряване на корпоративното управление в Европейския съюз посредством оптимизиране на законодателството и на незадължителните разпоредби.

1.5 Въпреки това ЕИСК призовава Комисията да подхожда предпазливо, когато взема решения относно регулаторни

инициативи. Във връзка с това силно се препоръчва да се извършва внимателна оценка на въздействието преди изготвянето на каквото и да е законодателство.

1.6 ЕИСК подчертава, че ако Комисията търси подходящи отговори на въпросите с номера от 16 до 25, трябва да направи и представи подробно проучване за най-новите процеси и тенденции във връзка с профила на акционерите, тяхната структура и относителната им тежест по отношение на притежаваните акционерни дялове.

2. Въведение

2.1 ЕИСК приветства комплексната инициатива на Комисията за подобряване на корпоративното управление, която присъства в поредица от документи и е поставена в центъра на изготвената от Комисията програма за реформи ⁽²⁾. Целта на настоящото становище е да представи и доразвие позициите на ЕИСК по съответните документи на тази тема, изготвени от Европейската комисия до този момент ⁽³⁾.

2.2 Зелената книга има за цел да подобри корпоративното управление в Европейския съюз чрез оптимизиране на системата на законодателството и на актовете с незадължителна правна сила. В нея са поставени 25 въпроса, които са структурирани в три раздела и се отнасят до състава и дейността на органите на управление, ролята на акционерите и прилагането на подхода „изпълнение или обяснение“, който е в основата на рамката на ЕС за корпоративното управление.

⁽²⁾ Заедно с двете зелени книги — COM (2010) 284 окончателен и COM (2011) 164 окончателен, ЕК публикува поредица от документи, свързани с корпоративното управление (напр. COM (2010) 561 окончателен, COM (2010) 579 окончателен). Тази тема присъства и в основната законодателна инициатива на Комисията — „Акт за единния пазар“, (COM (2010) 608 окончателен).

⁽³⁾ ОВ С 84 от 17.3.2011 г., стр. 13; ОВ С 248 от 25.8.2011 г., стр. 92 и 101.

⁽¹⁾ ОВ С 84 от 17.3.2011 г., стр. 13

2.3 При отговора на въпросите от Зелената книга, ЕИСК има предвид основния орган на управление на дадено дружество, независимо дали той е управителен съвет или надзорен съвет. Освен това Комисията следва да отчита по-добре специфичните характеристики на едностепенните и двустепенните системи на управление. Чрез избягването на този проблем, както и чрез правенето на кратко (и погрешно⁽⁴⁾) разграничение между съвета на директорите и надзорния съвет, Комисията не отчита разнообразието на системите в Европа.

2.4 ЕИСК приканва Комисията да отчита различията между съществуващите системи на корпоративно управление.

2.4.1 Британската система на корпоративно управление се характеризира със специфичната концепция за „стойност за акционерите“, като капиталовият пазар играе важна роля за финансирането на дружествата и за външния корпоративен контрол върху тях. Дружествата са с едностепенна система на управление и обикновено с много ниска концентрация на собствеността.

2.4.2 В същото време, в така наречения „германски модел“ на корпоративно управление на дружествата се гледа като на партньорство между различните участници, които имат „интерес“ в дейността на дружеството. В допълнение към максимизирането на стойността на акционерите, дружествата си поставят по-широк набор от стратегически цели. Банковото финансиране е много по-важно за набирането на капитал от страна на дружествата, отколкото капиталовите пазари. Много често банките притежават солидни дялове в дружествата, извършват финансови услуги и консултации и представляват акционерите в корпоративните управителни съвети. Външен пазар за корпоративен контрол почти не съществува поради наличието на големи блокиращи участия и на кръстосано акционерно участие. Вземането на управленски решения се подсилва чрез прякото влияние на акционерите в двустепенната система на управление, в която освен акционерите са представени и заинтересованите страни⁽⁵⁾.

2.4.3 Между тези две крайности, но по-близо до втората, е латинският модел на корпоративно управление. Той има сходни характеристики с двата модела, но се различава по това, че държавата играе важна роля и че значителен дял от капитала е семейна собственост. След рухването на комунистическия режим и по време на прехода към пазарна икономика в новите държави-членки на ЕС в Централна и Източна Европа започна да се развива нов модел. Този модел не е хомогенен — в някои страни от региона моделът е с акцент върху стойността за акционерите, докато в други той прилича на континенталния модел по своята ориентация към заинтересованите страни⁽⁶⁾. Характерна обща черта е относително големият дял

на участие в собствеността от страна на работниците и служителите, дължащ се на процеса на приватизация, като капиталовите пазари са сравнително слабо развити.

2.5 ЕИСК приветства целта на Зелената книга, но предупреждава, че определението на Комисията за корпоративното управление не е изчерпателно; ЕИСК смята, че следва да му се придаде по-завършен вид и предлага една по-широка и обща концепция⁽⁷⁾. По-специално, ЕИСК призовава Комисията да вземе предвид това, че основната цел на корпоративното управление е да се осигури устойчивото оцеляване и устойчивият просперитет на дружествата. За тази цел органите на управление трябва да отговарят на разумните очаквания на акционерите, като гарантират разумните очаквания и на общността на заинтересованите страни — потребители, партньори, подизпълнители, доставчици и работници⁽⁸⁾.

2.6 ЕИСК призовава Комисията да проучи внимателно и да вземе предвид новия тип акционери и относителната им тежест в смисъл на притежавани акции на капиталовия пазар на ЕС, тъй като традиционните континентални форми на корпоративно управление претърпяха драстична промяна в средата на 90-те години. В контекста на възраждащата се дерегулация и глобализация на финансовите пазари, финансовите институции в цяла Европа са все по-засегнати от натиска на световната конкуренция⁽⁹⁾. Големите частни банки и най-големите дружества „сини чипове“ се отдръпнаха от поддържането на тесни взаимоотношения помежду си. Едновременно с процеса на разпадане на този режим на тесни взаимоотношения се увеличава значението на фондовите пазари за финансирането на дружествата. Нарастващата конкуренция на продуктовете пазари стимулира европейските дружества да постигат значителен размер и пазарно влияние, главно чрез стратегии за външен растеж и стратегии за размяна на акционерни дялове⁽¹⁰⁾. Важен аспект е увеличаващото се присъствие на европейските борсови пазари на чуждестранни (главно британски и американски) институционални инвеститори, като пенсионни фондове, инвестиционни и хедж фондове. Тези инвеститори са силни привърженици на максимизирането на стойността за акционерите и оказват допълнителен натиск върху традиционните модели на корпоративно управление в цяла Европа към изместване на акцента от грижа за интересите на заинтересованите страни към удовлетворяване на краткосрочните интереси на акционерите.

2.7 ЕИСК изразява съгласие с критиките на Комисията по отношение на вредите, нанесени в резултат на недалновидното мислене и прекомерното поемане на риск — два важни елемента на модела на корпоративното управление, чиито ефект постепенно нарасна през последните двадесет години. ЕИСК счита, че дружествата следва да целят дългосрочно добавяне на стойност чрез устойчиви политики, което в много случаи изисква да продължи да се изменя настоящата рамка за корпоративно управление.

⁽⁷⁾ ОВ С 84, 17.3.2011 г., стр. 13.

⁽⁸⁾ Пак там, параграф 2.4.

⁽⁹⁾ J. Fichtner, *Activist hedge funds and the erosion of Rhenish capitalism: The impact of impatient capital*, Working Paper Series Number 17 CCGES/CCEAE 2009. (J. Fichtner, „Активистки хедж фондове и ерозията на рейнския капитализъм. Въздействието на нетърпеливия капитал“, работен документ №17, Канадски център за изследвания на Германия и Европа, CCGES/CCEAE, 2009 г.)

⁽¹⁰⁾ M. Goyer, *Varieties of Institutional Investors and National Models of Capitalism: The Transformation of Corporate Governance in France and Germany*. POLITICS & SOCIETY, Vol. 34, n° 3, September 2006 p.399-430. (M. Goyer, „Типове институционални инвеститори и национални модели на капитализъм: трансформацията на корпоративното управление във Франция и Германия“. ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО, том 34, №3, септември 2006 г., стр. 399-430.)

⁽⁴⁾ „В настоящата зелена книга понятието „съвет на директорите“ се отнася основно до изпълняваните от директорите надзорни функции.“, стр. 5. Ако надзорният съвет действително изпълняват надзорна роля, тогава съветът на директорите може да изпълнява управленска роля, като участва в взимането на стратегически решения (сливания и придобивания, продажби и покупки на дружества).

⁽⁵⁾ Вж: J. Weimer and J. Pape, *A Taxonomy of Systems of Corporate Governance*, Theory Papers in Corporate Governance, Vol. 7 (2), April 1999, Blackwell Publishers. (J. Weimer и J. Pape, „Таксономия на системите на корпоративното управление, теоретични разработки в областта на корпоративното управление“, том. 7 (2), април 1999 г., издателство Blackwell).

⁽⁶⁾ Вж: A. Vliegthart, *Transnational actors and the converging corporate governance regulation in ECE, Central and East European International Studies Association (CEEISA)*, 2006. (A. Vliegthart, „Транснационални действащи лица и сближаването на регулаторните режими за корпоративно управление в Източна и Централна Европа“, Асоциация за международни изследвания за Централна и Източна Европа (CEEISA).

2.8 ЕИСК споделя и подкрепя необходимостта от укрепване на ролята на корпоративното управление в светлината на планирането на „мерки за осигуряване на устойчив растеж и по-стабилна международна финансова система“⁽¹¹⁾. Спазването на принципите за добро корпоративно управление безспорно е от полза за дружествата, защото им позволява да управляват своите бизнес процеси и рискове по-ефективно и да постигат целите си, като допринасят в същото време за нарастването на общото благосъстояние в ЕС. Подобна политика помага на потребителите да получават отговорно произведени продукти, които се основават на принципите на справедливата търговия, и за които се предоставя съответна информация. Включването на некотираните дружества в полето на действие на принципите за корпоративно управление чрез системата на законодателството и на актовете с незадължителна правна сила е процес, който трябва да бъде насърчаван и окуражаван.

2.9 ЕИСК обръща внимание и на социалната функция на предприятията в едно приобщаващо общество, както и на необходимостта в тяхното управление да бъдат отразени принципите на социалната отговорност.

2.10 ЕИСК признава, че в някои модели на корпоративно управление представителите на работниците са членове на органите на управление и допринасят пряко за корпоративното управление. Независимо от тези процедури, работническите съвети и другите възможности за участие улесняват ангажирането на служителите в дейността на дружеството. ЕИСК предлага тези съображения да бъдат включени в окончателния документ на ЕК.

2.11 Котираните дружества могат да варират по размер – измерен посредством капитала, приходите или броя на работниците – от големите мултинационални дружества до най-малките регистрирани микро- и МСП. В рамките на дебата за корпоративното управление акцентът се поставя най-вече върху по-големите дружества поради тяхното икономическото и социално въздействие – независимо дали се развиват успешно или неуспешно. Мерките за добро корпоративно управление следва да се адаптират към характеристиките и потребностите на МСП. Това е необходимо поради ограничените ресурси на МСП, особено в областта на административните и човешките ресурси.

2.12 Когато се планират промените в пакета за корпоративното управление, ЕИСК призовава Комисията да извърши задълбочена оценка на въздействието от гледна точка на необходимите разходи, човешки ресурси и законодателни реформи, за да бъде реалистично бъдещото ѝ предложение⁽¹²⁾. Най-подходящият начин за постигане на тази цел е да се вземат предвид размерът, структурата и значението на дружествата и икономическото положение на международните групи.

2.13 В окончателния си вариант предложението на Комисията трябва да позволява на котираните дружества (а в случай на разпространение — и на некотираните), да извършват ефективно своите дейности и да запазят конкурентоспособността си, за да не се излагат на риск икономическият растеж и разкриването на работни места⁽¹³⁾.

2.14 ЕИСК призовава Комисията в своите бъдещи законодателни предложения да намери баланс между законодателството и актовете с незадължителна правна сила, включително

и препоръките и кодексите за корпоративно управление. Въпреки това ЕИСК изразява твърдото си убеждение, че всички кодекси трябва да се основават на следните принципи, за да обезпечават висококачествено корпоративно управление:

2.14.1 Основната цел на корпоративното управление е да осигурява оцеляването и просперитета на дружеството.

2.14.2 Корпоративните органи на управление трябва да действат в най-добрия интерес на дружеството, в съответствие с очакванията на акционерите, които трябва да бъдат равноправно третирани. Корпоративните органи на управление трябва да поддържат активен диалог с общността на заинтересованите страни, за да могат да отговорят на очакванията на акционерите и да обезпечават дългосрочната устойчивост на дружеството, създавайки блага и разкривайки работни места.

2.14.3 Корпоративните органи на управление трябва да бъдат отговорни за цялостната дейност на дружеството, включително за стратегическите насоки, ключовите действия, управлението на риска, бизнес планирането, ефективния мониторинг на управлението и отчитането.

2.14.4 Членският състав на корпоративните органи на управление трябва да бъде избран така, че да отговаря на необходимостта от комплексен експертен опит, в зависимост от конкретния сектор, обхват и местоположение на бизнеса. В органите на управление следва да има адекватен баланс по отношение на правомощията, на пола, на съотношението между изпълнителните директори и на тези с неизпълнителни функции и по отношение на многообразието на интересите на членовете им, за да се осигурят на дружеството по-обширни и по-всеобхватни перспективи.

2.14.5 Членовете на органите на управление трябва да бъдат в състояние да се ангажират ефективно със своите отговорности, като посвещават достатъчно време и усилия на този процес. Техните решения следва да се основават на точна, подходяща и навременна информация.

2.14.6 Органите на управление трябва да управляват предприятието така, както го изисква благополучието на предприятието, като се вземат предвид интересите на собствениците, съответно на акционерите и на работниците, както и общественият интерес. Затова решенията трябва да вземат въз основа на конкретна, съществена и актуална информация. Реалната независимост на независимите директори следва да бъде гарантирана чрез ограничаване на броя на последователните мандати, за които могат да бъдат избирани.

2.14.7 Дружествата следва да изготвят прозрачни политики за възнагражденията. Тези политики трябва да бъдат приети от акционерите. Възнагражденията на ръководството, на съвета на директорите и съответно на надзорния съвет трябва се определят в зависимост от обхвата на задачите, отговорността и постигането на целите на предприятието, както и от икономическото състояние на предприятието и те трябва да бъдат одобрявани от акционерите.

⁽¹¹⁾ Комюнике на финансовите министри и на управителите на централните банки на страните от Г-20, от 5 септември 2009 г.

⁽¹²⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 101.

⁽¹³⁾ ОВ С 84, 17.3.2011 г., стр. 13.

2.14.8 Дружествата трябва да оповестяват по точен и навременен начин всички съществени въпроси, които ги касаят. Те следва да насърчават акционерите да присъстват на общите събрания и да бъдат отворени за диалог с акционерите и другите заинтересовани страни по въпроси, свързани с корпоративното управление.

2.14.9 Дружествата трябва да се стремят да прилагат добри практики на корпоративно управление, представени в съответните национални кодекси за корпоративно управление, които отразяват специфичните особености на местното икономическо развитие и законодателство.

2.15 ЕИСК представя следните оперативни правила за корпоративно управление във връзка с дейността на органите на управление, които трябва да бъдат включени в кодексите за корпоративно управление:

2.15.1 при едностепенна система на корпоративно управление ролите на председателя на управителния съвет и на главния изпълнителен директор следва да бъдат разделени;

2.15.2 следва да има официална, стриктна и прозрачна процедура за определяне на нови членове на органите на управление;

2.15.3 всички членове на органите на управление следва да могат да отделят достатъчно време за предприятието, за да могат да изпълняват ефективно задълженията си;

2.15.4 всички членове на органите на управление следва да преминават през първоначално обучение при избирането им в управителния съвет и следва редовно да осъвременяват и опресняват уменията и знанията си;

2.15.5 органите на управление следва да извършват официална и стриктна годишна оценка на собствената си работа, както и на работата на неговите комитети и на отделните членове;

2.15.6 следва да има официална и прозрачна процедура за развитието на политиката по отношение на възнагражденията на ръководителите на предприятието.

3. Въпроси

3.1 Въведение

Въпрос 1. *Трябва ли мерките на ЕС в областта на корпоративното управление да са съобразени с размера на котираните дружества? По какъв начин? Трябва ли да бъде установен диференциран и пропорционален режим за малките и средните котираните дружества? Ако отговорът е положителен, съществуват ли подходящи дефиниции или прагове? При наличието на такива, моля посочете начините за тяхното адаптиране спрямо условията при МСП, където това е уместно, като отговорите на посочените по-долу въпроси.*

Регулираните европейски пазари търгуват с ценни книжа на разнородни дружества. Всяко дружество има своите собствени характеристики, определени от равнището на икономическото развитие и юрисдикцията на държавите-членки. Големината, структурата и бизнес моделът на дружествата влияят върху корпоративното управление. Въпреки това, предвид легитимния интерес и участие на различните заинтересовани страни във

всякакви видове дружества, принципите на корпоративното управление, изложени в параграф 2.14, следва да се прилагат за всички котираните дружества. Националните кодекси за корпоративно управление на държавите-членки предоставят добра основа за това и представляват ефективен механизъм за наблюдение и контрол на дейността на дружествата (това обикновено се прави от пазарния регулатор). ЕИСК е на мнение, че следва да се установи диференциран и пропорционален режим за котираните МСП, които не се търгуват в най-високите сегменти на регулираните пазари.

Въпрос 2. *Необходими ли е предприемането на равнище ЕС на мерки в областта на корпоративното управление спрямо некотираните дружества? Трябва ли ЕС да акцентира върху насърчаването на разработването и прилагането на доброволни кодекси за некотираните дружества?*

Във всяка държава-членка съществува голям брой значими некотираните дружества. ЕИСК признава, че те могат да бъдат толкова важни за обществото, колкото и котираните дружества. При все това на този етап не се налага на равнище ЕС да се предприемат мерки в областта на корпоративното управление спрямо некотираните дружества, тъй като националното законодателство за дружествата следва да регулира критичните елементи на тяхното управление. Комисията следва да подчертава значението и да насърчава разработването и прилагането на доброволни кодекси на национално равнище за некотираните дружества, по-специално за тези, които имат голямо значение за обществото, преди всичко дружествата с държавна или общинска собственост⁽¹⁴⁾ или дружествата със значителна пазарна стойност.

3.2 Съвет на директорите

Въпрос 3. *Трябва ли ЕС да се стреми да осигурява ясно разграничение между функциите и задълженията на председателя на съвета на директорите и главния изпълнителен директор?*

ЕИСК подкрепя разграничаването на функциите и отговорностите на председателя на съвета на директорите и главния изпълнителен директор, тъй като то гарантира, че съветът е организиран по-ефективно, създава по-добра система на контрол и предотвратява концентрацията на власт. Все пак смята, че изборът да се разграничат или не тези функции и отговорности принадлежи на предприятието (акционери и органи на управление) и не подкрепя създаването на европейско законодателство, налагащо такова разграничаване. Крайното решение следва да се взема въз основа на независимата политика на отделните дружества по отношение на корпоративното управление, имайки предвид обстоятелството, че съветите на някои малки дружества се състоят от минимален брой хора. На равнището на ЕС следва да се отправи силна препоръка в полза на подобно разграничение.

3.2.1 Състав на съвета

Въпрос 4. *Трябва ли профилите на директорите, включително и на председателя, да бъдат по-точно определяни в политиките за набиране на персонал, за да се осигури необходимата компетентност и подходящо многообразие на състава на съвета на директорите? Ако отговорът е положителен, как най-ефективно следва това да бъде постигнато и на какво равнище на управление, например на национално, европейско или международно?*

⁽¹⁴⁾ ОИСР има разработен международен стандарт, предназначен да помага на правителствата на подобряват начина, по който упражняват собствеността си. Вж. „Насоки на ОИСР относно корпоративното управление на държавните предприятия“, ОИСР 2005 г.

Желателно е в състава на органите на управление да се постигне подходящ баланс на опит, експертни способности, компетентност и многообразие на членовете им, за да се избегне по-специално инерцията и да се насърчи възникването на нови идеи. В този процес биха могли да бъдат отчитани следните фактори: по-широко представяне на чуждестранни членове, баланс между половете и представяне на работниците. В отговор на подобен въпрос в „Зелена книга относно корпоративното управление във финансовите институции и политиката за възнагражденията“⁽¹⁵⁾, ЕИСК вече е отбелязвал и изразява възгледа, че при формирането на органите на управление е желателно да се анализират уменията и опита, необходими за дадена функция, след което да се наеме кандидатът, който най-добре отговаря на поставените критерии. Важно е органите на управление да се състоят от директори, които да показват интегритет, компетентност и ангажираност, а вземането на решение относно тези квалификации следва да става по усмотрение на дружеството.

Въпрос 5. *Трябва ли котираните дружества да оповестяват дали прилагат политики за многообразие и ако отговорът е положителен, дали да посочват заложените в тях цели и основното им съдържание и дали да докладват редовно за постигнатия напредък?*

В кодексите за корпоративно управление се препоръчва или се изисква оповестяване на информация въз основа на принципа „спазване или обяснение“. Следователно оповестяването на информация за политиката на многообразие следва да бъде „задължително“ за предприятия, които са приели или са се присъединили към такива кодекси. За предприятията, които не са го направили, докладването по отношение на политиката на многообразие би могло да бъде насърчавано като едно от техните предимства по отношение на прилагането на практика на принципите за прозрачност и оповестяване на информация.

Въпрос 6. *Трябва ли котираните дружества да бъдат задължени да осигуряват по-добър баланс между половете в управителните органи? Ако отговорът е положителен, по какъв начин?*

ЕИСК отбелязва положителния факт, че ролята на жените в корпоративния и социалния живот на ЕС несъмнено се е повишила благодарение на тяхното по-балансирано представителство във всички области, в съответствие с европейската ценностна система⁽¹⁶⁾. Във връзка с това цитираме документа „Стратегия за равенство между жените и мъжете 2010-2015 г.“⁽¹⁷⁾, инициативата „Жени в борда“⁽¹⁸⁾, чието начало беше дадено от комисар Viviane Reding, и незаконодателната резолюция относно жените и ръководството на предприятията, приета от Европейския парламент на 6 юли 2011 г.⁽¹⁹⁾

ЕИСК отчита факта, че участието на жените в процеса на вземане на решения е все още недостатъчно. Балансът между половете

може да внесе разнообразни гледни точки и трябва да се насърчава. Жените трябва да имат достъп до всички длъжности, за които имат необходимия опит, умения и квалификации. Разбира се, заемането на място в органите на управление трябва преди всичко да бъде въпрос на компетентност, а не на полова принадлежност, и основните критерии трябва да бъдат изготвени така, че да гарантират назначаването на членовете на съвета при оптимален баланс на образование, експертни способности, опит, знания и умения, осигурявайки на дружеството най-добрите възможности да постигне целите си и да удовлетвори разумните очаквания на акционерите и на другите заинтересовани страни.

3.2.2 Възможност за участие и отделено време

Въпрос 7. *Смятате ли, че на европейско равнище трябва да бъдат въведени мерки за ограничаване на броя на мандатите, заемани от директор без изпълнителни правомощия? Ако отговорът е положителен, как следва то да бъде формулирано?*

Броят на мандатите, които директор без изпълнителни правомощия може да изпълнява едновременно, следва по принцип да бъде ограничен, но не би било лесно да се определи точният брой на произволен принцип. Според ЕИСК все пак трябва да се намери разумен баланс, за да могат директорите да изпълняват своите задължения правилно и да имат достатъчно време да проучват документацията, да участват в заседанията на специализираните комитети, да се обучават и да извършват проверки, особено във връзка с дружествените сметки и т.н. Във всички случаи, във връзка с който и да е мандат, директорите следва да разполагат с време за изпълнение на изискваните функции.

3.2.3 Оценка на съвета на директорите

Въпрос 8. *Трябва ли котираните дружества да бъдат насърчавани да се подлагат редовно на външни оценки (например на всеки три години)? Ако отговорът е положителен, как може да се осъществи това?*

Добрите практики за корпоративно управление следва да се насърчават и да се изготвят и прилагат механизми за предоставяне на по-пълна информация на инвеститорите, акционерите, потребителите, служителите и останалите заинтересовани страни и обществото като цяло относно критериите за корпоративното управление. Добра стъпка в тази посока би могла да бъде насърчаването на формирането на индекси на фондовите борси и на независими оценки на добрите практики на управление. Когато това е целесъобразно, председателите или надзорните съвети могат да възложат външна оценка или да поискат одитните комитети да изготвят доклади за вътрешно ползване по специфични въпроси. Това се счита за добра практика, която може да се прилага и към некотираните дружества, разглеждани във въпрос №2.

3.2.4 Възнаграждение на директорите

Въпрос 9. *Трябва ли задължително да бъдат оповестявани политиката за възнагражденията, годишният отчет за възнагражденията (отчита се начинът на прилагане на политиката за възнагражденията през последната година) и размерът на индивидуалните възнаграждения на директорите със или без изпълнителни правомощия?*

⁽¹⁵⁾ ОВ С 84, 17.3.2011 г., стр. 13.

⁽¹⁶⁾ Вж. член 2 и член 3, параграф 3 от Договора от Лисабон и ОВ С 83 от 30.3.2010 г., стр. 17.

⁽¹⁷⁾ http://www.equalities.gov.uk/pdf/EN_document_travail%5Bmain%5D.pdf.

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/womenpledge/index_en.htm.

⁽¹⁹⁾ Вж. също и незаконодателната резолюция относно жените и бизнес лидерството, приета от Европейския парламент на 6 юли 2011 г., <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5862452¬iceType=null&language=en>, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-0210&language=EN>.

ЕИСК счита, че акционерите, потенциалните инвеститори и всички заинтересовани страни трябва да разполагат с достатъчна и точна информация за корпоративните органи на управление на дружествата, схемите за мотивация на висшето ръководство и тяхната структура и по-специално за политиката на дружествата относно възнагражденията⁽²⁰⁾ (вж. параграф 2.13.7). Поради това ЕИСК счита, че всяко дружество следва да публикува ясно и лесно разбираемо обяснение на своята политика относно възнагражденията, съдържащо по-специално информацията, предвидена в член 5 на Препоръка 2009/384/ЕО от 30 април 2009 г.⁽²¹⁾

Въпрос 10. *Трябва ли политиката за възнагражденията и отчетът за възнагражденията да бъдат задължително гласувани от акционерите?*

ЕИСК подкрепя предложението, тъй като акционерите трябва да бъдат информирани и едновременно с това да имат правото да приемат бъдещата политика и да получават отчетите относно възнагражденията. Предложението, отправено към акционерите на общото им събрание, трябва обаче да бъде обсъдено и одобрено предварително от целия съвет, в отражение на прилаганите в Германия нови практики, в съответствие със закона от 2009 г. относно съразмерността на заплатите на директорите.

3.2.5 Управление на риска

Въпрос 11. *Съгласни ли сте, че съветът трябва да одобрява и да поема отговорност за „склонността на дружеството към поемане на риск“ и да я отчита надлежно пред акционерите? Трябва ли тези споразумения за оповестяване да обхващат и съответните ключови рискове за обществото?*

ЕИСК би искал да обърне внимание на факта, че навременното оповестяване на рисковете допринася за засилване на доверието между корпоративните органи на управление на дружествата и заинтересованите страни. Понастоящем в кодексите за корпоративно управление се препоръчва въвеждането и поддържането на стабилни системи за управление на риска и дружествата, които спазват кодексите, трябва да посочват как функционират тези системи и какви трудности срещат те в това отношение.

Социалните и обществените рискове трябва да бъдат взети предвид изцяло, не само в контекста на системите за надзор и контрол на вътрешния риск, но също и от гледна точка на тяхното оповестяване и в съответствие с препоръките на ОИСП⁽²²⁾. С други думи, управителният съвет или надзорният съвет не следва просто да ратифицира и контролира желанието на дружеството за поемане на риск (финансов, социален и екологичен), а да го докладва по разбираем начин на акционерите, работниците и техните представители, както и на другите заинтересовани страни, в съответствие с механизмите за оповестяване на информация, предвидени в кодексите.

Въпрос 12. *Съгласни ли сте, че съветът трябва да осигурява ефективността на правилата за управление на риска на дружеството, както и пропорционалността и/или прямото неговият рисков профил?*

⁽²⁰⁾ ОВ С 84, 17.3.2011 г., стр. 13.

⁽²¹⁾ ОВ L 120, 15.5.2009 г., стр. 22.

⁽²²⁾ „Рамката на корпоративното управление изисква или насърчава съветите да вземат предвид интересите на заинтересованите страни и публично да оповестяват как правят това по отношение на важните въпроси“, ОИСП, 2006 г., Methodology for assessing the implementation of the OECD principles of corporate governance („Методология за оценка на прилагането на принципите на ОИСП за корпоративно управление“), стр. 112.

Да. В случаите, в които съществуват правила, корпоративните органи на управление са и трябва да бъдат отговорни за гарантиране на това, че управлението на риска ще бъде ефективно и пропорционално на рисковия профил на дружеството. Ето защо за ефективните механизми за управление на риска, както и за другите елементи от бизнес стратегията на дружеството, отговаря съветът. В докладите си директорите трябва да предоставят информация относно бизнес дейностите и свързаните с тях рискове. Принципите, приети от EuropeanIssuers (Европейски емитенти) във връзка с функционирането на управлението на риска и на системите за одит⁽²³⁾, подкрепят това твърдение.

3.3 Акционери

3.3.1 Недалновидност на капиталовите пазари

Въпрос 13. *Моля посочете съществуващите правила на ЕС, които според вас могат да допринесат за неподходящата липса на далновидност на инвеститорите, и предложете варианти за тяхното изменение с оглед предотвратяване на подобно поведение.*

Появата на нови инвеститори като хедж фондовете и влиянието на мотивационната структура на управителите на активи промениха съществено капиталовите пазари. Настоящите европейски разпоредби в областта на сливанията и придобиванията не пречат на подаването на оферти за враждебно придобиване, чиято единствена цел е краткосрочното повишаване на цените на акциите за сметка на дългосрочната добавена стойност за акционерите и заинтересованите страни. Затова те следва да бъдат съответно изменени.

ЕИСК счита оповестяването на информация за по-ефективно, когато се извършва като двустранен процес. Тъй като котираните дружества в ЕС подлежат на многобройни правни изисквания, които ги задължават да оповестяват своевременно всякаква регулирана, ценоопределяща или вътрешна информация, би било полезно институционалните инвеститори също да подлежат на обвързващи изисквания за обявяване на своите инвестиционни политики. Това би осигурило ползи за дружеството, в което се инвестира, като например предвидимост в случай на потенциално увеличаване на капитала, по-голяма прозрачност, както и възможност на котираните дружества да установят дългосрочна политика на отношения с инвеститорите.

ЕИСК предлага Комисията да преразгледа счетоводните правила за платежоспособност на пенсионните фондове, за да може да се преценят потенциалните проблеми. За същата цел би могъл да бъде преразгледан краткият цикъл на изискванията в областта на финансовата отчетност.

3.3.2 Взаимоотношения при посредничество между институционални инвеститори и управляващите активите лица

Въпрос 14. *Трябва ли да бъдат взети терки във връзка със структурата за стимулиране и оценката на резултатите на лицата, управляващи портфейли на дългосрочните институционални инвеститори, и какви да бъдат те?*

⁽²³⁾ EuropeanIssuers (Европейски емитенти) е представителна организация на асоциациите на емитентите, вж. http://www.europeanissuers.eu/_mdb/position/200_Towards_Common_Principles_for_ICRM_European_Companies_final_100127.pdf.

Да. Следва да бъде обявена структурата за стимулиране и по-специално политиката за възнагражденията на лицата, управляващи портфейли на дългосрочни институционални инвеститори. ЕИСК призовава Комисията да предприеме мерки за избягването на конфликти на интереси в процеса на управление на активи, както и за ограничаването на трансакции в случаи, когато не са отчетени най-добрите интереси на клиента.

Въпрос 15. *Трябва ли чрез законодателството на ЕС да бъде повишена ефективността на осъществяването от институционалните инвеститори наблюдение върху управителите на активи по отношение на стратегии, разходи, търговия и ниво на заинтересованост към дружеството, в което се инвестира? Ако отговорът е положителен, по какъв начин?*

ЕИСК вижда необходимост от по-строги изисквания относно дружествата, в които се инвестира. Това би могло да стане чрез оповестяване на информация от страна на управителите на активи във връзка с тяхната политика по отношение на тези дружества. Стратегиите и разходите в повечето случаи са добре регулирани на равнище договори, както и по отношение на процедурите за оповестяване на информация.

3.3.3 Други възможни пречки пред заинтересоваността на институционалните инвеститори

Въпрос 16. *Необходими ли са правила на ЕС, налагащи определена степен на независимост на ръководните органи на управителите на активи (например от тяхното дружество майка), или други (законодателни) мерки на ЕС за по-добро оповестяване и управление на конфликтите на интереси?*

Да. ЕИСК призовава за ясни и стриктни правила на равнище ЕС, които налагат известна степен на независимост на ръководните органи на управителите на активи и изискват оповестяване и управление на конфликтите на интереси. Освен това управителите на активи трябва да бъдат насърчени да се присъединяват към доброволни инициативи като приемането на кодексите за корпоративно управление и оповестяването на информация, която надхвърля обема на предварително установения със закон минимум.

Въпрос 17. *По какъв начин може ЕС най-добре да улесни сътрудничеството между акционерите?*

ЕИСК препоръчва като първа стъпка да се изясни правната рамка и да се набележат начини за насърчване на сътрудничеството между дългосрочните инвеститори.

Настоящите информационни технологии и достъпната им цена означават, че сътрудничеството между акционерите посредством интернет е напълно възможно и много ефективно. За тази цел с някаква форма на институционална подкрепа биха могли да се създадат тематични форуми, особено в сътрудничество със заинтересованите страни и техните организации.

3.3.4 Делегирани съветници

Въпрос 18. *Трябва ли в законодателството на ЕС да бъдат въведени изисквания за повишаване на прозрачността на услугите на делегираните съветници, например по отношение на техните аналитични методи, конфликти на интереси, техните политики за преодоляване на такива конфликти и/или прилагането на етичен кодекс? Ако отговорът е положителен, как следва да се постигне това?*

ЕИСК предлага да бъдат въведени нови изисквания, за да се засили прозрачността на услугите на делегираните съветници. Те трябва да оповестяват своевременно не само пред своите клиенти, но и пред дружествата, съществуването на евентуален конфликт на интереси, не само преди гласуване, но и когато предоставят консултацияни услуги относно начина на гласуване. Те трябва да оповестяват също така и своите политики за предотвратяване на подобни конфликти. Следва също така да се обмисли въвеждането на подходящ механизъм за надзор.

Въпрос 19. *Необходими ли са според вас други (законодателни) мерки, например ограничаване на възможността делегирани съветници да предоставят консултации на дружества, в които се инвестира?*

Да. Това няма да е пречка пред емитентите с добра репутация и в същото време ще помогне да се избягват потенциални конфликти на интереси. Делегираните съветници не трябва да предоставят консултантски услуги на дружества, в случай че са делегирани съветници на техните клиенти.

3.3.5 Идентификация на акционерите

Въпрос 20. *Необходими ли е технически и/или правен европейски механизъм, който да подпомага емитентите при идентифицирането на техните акционери с оглед подобряване на диалога по въпросите на корпоративното управление? Ако отговорът е положителен, смятате ли, че той ще бъде полезен за сътрудничеството между инвеститорите? Моля пояснете (например преследвани цели, предпочитан инструмент, честота, степен на изчерпателност и разпределение на разходите).*

ЕИСК обръща внимание на факта, че в процеса на изготвянето на подобни механизми следва да се отчитат специфичните характеристики на националното законодателство в областта на защитата на личните данни⁽²⁴⁾. Поради това би било по-добре проблемът да бъде разрешен на национално, а не на европейско равнище. Една възможна мярка би била да се препоръча на националните депозитарни институции да включат в книгата на акционерите интернет адрес, който би обогатил възможностите за комуникация между емитентите и техните акционери.

3.3.6 Защита на акционерите с миноритарно участие

Въпрос 21. *Смятате ли, че миноритарните акционери трябва да получат допълнителни права, за да могат ефективно да отстояват своите интереси в дружествата, при които един акционер или преобладаващо или контролиращо дялово участие?*

Не, това не е необходимо. Последните промени на европейската законодателна рамка във връзка със защитата на правата на акционерите и улесняването на участието им в общите събрания създадоха добра система, която им предоставя възможност да получават информация, да участват безпроблемно в общите събрания и да упражняват всички свои права. При въвеждането на още допълнителни права следва да се осъществи внимателен баланс между интересите на акционерите с миноритарно и на тези с контролно дялово участие, така че да не бъдат блокирани процедурите за вземането на важни решения. Присъствието на акционер с контролно дялово участие би могло да гарантира допълнителния контрол върху членския състав и дейността на управителния съвет.

⁽²⁴⁾ ОВ С 248, 25.8.2011, стр. 123.

Въпрос 22. Смятате ли, че миноритарните акционери трябва да бъдат по-добре защитени срещу сключването на сделки между свързани лица? Ако отговорът е положителен, какви мерки може да бъдат предприети?

Да, тъй като сделките между свързани лица често могат да бъдат причина за потенциален конфликт на интереси. Регламентирането на сделките между свързани лица следва да бъде хармонизирано на европейско равнище. То трябва да бъде ясно и в същото време достатъчно гъвкаво, за да предотврати допускането на големи грешки от страна на дружествата. То не следва да допуска регулаторните органи да вземат произволни решения в случай на неясни и заблуждаващи текстове.

3.3.7 Дялово участие на служители

Въпрос 23. Трябва ли да бъдат взети мерки за насърчаване на дяловото участие на служителите на равнище ЕС и какви да бъдат те?

Не, ЕИСК не смята, че това е необходимо на равнище ЕС. На този етап е напълно достатъчно, че по принцип съществува такава възможност, без тя да бъде задължителна; тя може да се използва в случаите, когато прилагането ѝ е целесъобразно.

Мотивирането на служителите и работниците, като им се предлага собственост под формата на акции, би могло да се използва за засилване на тяхната ангажираност и производителност, но това при никакви обстоятелства не трябва да бъде заместител на съществуващото възнаграждение или да пречи на колективното договаряне на заплатите, нито да замени другите форми на участие, посочени в параграф 2.9. Това решение, обаче, следва да остане в сферата на независимостта на отделните дружества, тъй като то не винаги може да е целесъобразно ⁽²⁵⁾.

3.4 Принципът „изпълнение или обяснение“ — наблюдение и прилагане на кодексите за корпоративно управление

Въпрос 24. Смятате ли, че дружествата, отклонили се от препоръките на кодексите за корпоративно управление, трябва да бъдат задължени да предоставят подробни обяснения за тези отклонения и да описват взетите алтернативни решения?

Да. Понякога е възможно да съществуват разумни основания за подобни отклонения. В случаите, когато те бъдат обяснени и обосновани, интересите на дружеството са защитени в същата степен, както интересите на инвеститорите, които ще бъдат уведомени за необходимостта от такива отклонения. В противен случай ще се подкопае ролята на кодексите като инструмент за насърчаване на добрите практики на корпоративното управление.

Въпрос 25. Смятате ли, че контролните органи трябва да имат право да проверяват информационното качество на посочените в декларациите за корпоративно управление обяснения и да изискват от дружествата при необходимост да допълват обясненията? Ако отговорът е положителен, в какво по-точно трябва да се изразява тяхната роля?

Да. Тази информация действително е важна за заинтересованите страни и инвеститорите и следва да се отчита при вземането на решения във връзка с инвестициите. Регулаторните органи трябва да разполагат с това право по подобие на останалата информация, оповестявана от дружествата - емитенти. Освен да упражняват наблюдение и да предоставят разяснителна информация относно редки ситуации (т.е. значими обществени рискове), те трябва да имат възможност и да предприемат действия. В противен случай доверието в декларациите за корпоративно управление ще спадне, а инвеститорите и другите заинтересовани страни ще имат усещането за по-голям риск.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ ОВ С 51 от 17.2.2011 г., стр. 1.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите: Акт за единния пазар — Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието — „Заедно за нов тип икономически растеж““

COM(2011) 206 окончателен

(2012/C 24/22)

Докладчик: **г-жа FEDERSPIEL**

Съдокладчици: **г-н SIECKER** и **г-н VOLEŠ**

На 13 април 2011 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите: Акт за единния пазар — Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието — „Заедно за нов тип икономически растеж““

COM(2011) 206 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 150 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) следи отблизо единния пазар от гледна точка на гражданското общество и за тази цел през 1994 г. създаде Обсерваторията на единния пазар (ОЕП). ЕИСК е оказал принос към инициативата на Комисията за активизиране и съживяване на единния пазар, но изразява съжаление, че тя не е изцяло съобразена с докладите на Monti, Lamassoure, Gonzalez, Grech и Herzog, така че единният пазар наистина да бъде в услуга на потребителите и гражданите, както поиска ЕП в своята резолюция от 20 май 2010 г.

1.2 В своето становище относно Акта за единния пазар ⁽¹⁾, ЕИСК набелязва редица мерки, които липсват в Акта за единния пазар. Липсващите лостове включват налозите върху авторските права, преразглеждането на директивата относно авторските права, неутралността на мрежата, защитата на личните данни, защитата на инвеститорите, протокола за социалния напредък, статута на европейските частни дружества, електронните обществени поръчки, европейските агенции за кредитен рейтинг, равенството между половете, микропредприятията и семейните предприятия, мерките за подпомагане на създаването на нови предприятия и разширяването на съществуващите, кредитните и дебитните карти, плащанията по електронен път, потребителските кредити и свързателността, междубанковите трансфери, младежта, както и мерките за повсеместно въвеждане на еврото като парична единица и за подобряване на функционирането на Единната зона за плащания в евро (SEPA) и др.

1.3 Комитетът бе подбрал поредица от приоритети за интегриран единен пазар, много от които сега са посочени в списъка на приоритетните действия, наречени „дванадесет

лоста“, а именно: Хартата на основните права като неразделна част от единния пазар, услугите, финансовите услуги на пребно, услугите от общ интерес (УОИ), устойчивото развитие, малките и средните предприятия и другите правни форми на предприемачество, конкурентоспособността, стандартизацията, цифровият единен пазар, корпоративното управление и участието на работниците, свободното движение на работниците и икономическите свободи, законодателството за обществените поръчки, външното измерение и достъпът до правосъдие/колективни искове.

2. Обобщено съдържание на съобщението на Комисията

2.1 Във вътрешния пазар са налице слабости, изтъкнати от Mario Monti в доклада му „Нова стратегия за единния пазар“, както и от Европейския парламент в доклада на Louis Grech „Осигуряване на единен пазар за потребителите и гражданите“. За да се преодолее тези слабости, е необходимо да се разработи проактивна и многостранна стратегия. Това означава да се сложи край на разпокъсаността на пазара и да се премахнат бариерите и пречките пред движението на услугите, иновациите и творчеството. Това означава да се укрепи доверието на гражданите в техния вътрешен пазар и да се осигурят условия за насочването на ползите от него към потребителите.

2.2 За да потърси решение на тези предизвикателства, Комисията постави за обсъждане 50 предложения. Те бяха изложени в нейното съобщение „За Акт за единния пазар“ ⁽²⁾. Въз основа на получените в рамките на общественото допитване отговори Комисията определи дванадесет лоста. За да се насърчи растежът и да се укрепи доверието на гражданите, Комисията предлага до края на 2012 г. Европейският съюз да приеме ключово действие за всеки от тях.

⁽¹⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 47.

⁽²⁾ COM(2010) 608 окончателен; Становище на ЕИСК: ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 47.

2.3 За да могат предложените действия да донесат очакваните последици под формата на растеж и създаване на работни места, трябва да бъдат изпълнени условията за тяхното разработване и ефикасно изпълнение. Тези условия са най-малко четири: 1) по-добър диалог с гражданското общество като цяло; 2) по-тясно партньорство с различните участници на пазара; 3) по-добро информиране на гражданите и бизнеса; 4) по-засилено следене на прилагането на законодателството в областта на единния пазар. До края на 2012 г. ще се премине към нов етап в развитието на единния пазар. Обсъжданията ще се опират на резултатите от мащабно икономическо изследване, които ще дадат възможност да се набележат конкретни области с неоползотворен потенциал за растеж и да се посочат възможни нови лостове за растеж. Комисията ще се консултира както с гражданското общество, така и с всички участници в единния пазар, чрез новите си инструменти за управление.

3. Общи бележки и препоръки

3.1 ЕИСК приветства амбицията на Комисията да стимулира растежа и да укрепи доверието в единния пазар. Комитетът припомня, че единният пазар стои в основата на европейската интеграция и има потенциала да осигурява преки ползи за европейските заинтересовани страни и да генерира устойчив растеж за икономиките на Европа. В настоящия контекст това превръща наличието на функциониращ и ориентиран към бъдещето единен пазар в условие, което е не само благоприятно, но и съществено за политическото и икономическото бъдеще на Европейския съюз. За да се реализират тези ползи, е особено важно предложенията на Комисията да бъдат амбициозни и да си поставят цели, които надхвърлят справянето с дребните предизвикателства и детайлите.

3.2 Комитетът констатира, че Съобщението на Комисията е едва втората стъпка в процес, включващ много повече стъпки, които трябва да се направят. В съобщението се представя решението на Комисията да продължи да работи върху 12 от първоначалните 50 листа, предложени в съобщението ѝ, озаглавено „За Акт за единния пазар“. Комитетът отбелязва, че въпреки обещанието, много от предложените лостове не са нови, тъй като вече са включени в работните програми на Комисията за 2010 г. и 2011 г.⁽³⁾.

3.3 Освен това Комитетът би желал да разбере логиката на цялостния политически избор, залегнал в основата на пълното изграждане на единния пазар, която в крайна сметка е накарала Комисията да избере дванадесет измежду многото предложения. Този процес не е изяснен нито в съобщението, нито в анализа на посочените мерки.

3.4 ЕИСК призовава ЕК да продължи да работи с останалите предложения, които са изброени в първоначалното съобщение (СОМ (2010) 608), но не са включени в 12-те листа. Той препоръчва също така Комисията да обмисли въпроса за липсващите лостове (вж. параграф 1.2), посочени в предишното становище на Комитета относно Акта за единния пазар. Комитетът желае да бъде информиран за стъпките, предприемани по отношение на двете области, и би искал да припомни на Комисията, че са необходими бързи последващи действия, за

да се гарантира, че по-нататъшното развитие на единния пазар ще е в състояние да окаже положително въздействие върху европейския растеж в близко бъдеще.

3.5 Редица предложения вече са в процес на подготовка и се планира внасянето им за обсъждане преди края на годината. ЕИСК очаква Комисията да се консултира с него по тези и по други конкретни предложения, за да изрази вижданията на всички съответни заинтересовани страни. Освен това ЕИСК е готов да вземе участие в оценката на въздействието на новото законодателство върху единния пазар и да допринесе за изчерпателното икономическо проучване, чиито резултати трябва да позволят открояването на нишите, където съществува неоползотворен потенциал за растеж и да посочат възможни нови лостове за растеж. ЕИСК отбелязва, че са необходими повече усилия, за да се определи въздействието на минали и настоящи законодателни актове относно единния пазар, като главната цел е да се установи дали чрез тази съвкупност от мерки е постигната качествена промяна по отношение на функционирането на единния пазар за осигуряването на ползи, които да бъдат пряко усетени от бизнеса, работниците и потребителите.

3.6 ЕИСК също така подчертава, че отговорността за развитието на единния пазар не се заключава само в действията и мерките, които са в обхвата на отговорностите на Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“, а се отнася и за много други области на политиката. В този контекст Комитетът отбелязва важността на инициативи като Програмата в областта на цифровите технологии⁽⁴⁾ и Доклада за гражданството на ЕС⁽⁵⁾ и настоятелно призовава Комисията да осигури напредък в създаването на функциониращ единен пазар в областите на политиката, обхванати в тези съобщения.

3.7 Във въведението Комисията подчертава важността на устойчивото развитие. Комитетът изразява съжаление, че амбициозната стратегия за устойчиво развитие, приета от Комисията през 2008 г., не е доразвита в настоящото съобщение. Необходимостта от промяна в посоката на по-устойчиви модели на производство и потребление следва да получи подкрепата, която заслужава.

3.8 Преди Договора от Лисабон политическият и икономическият интерес от повторното обединяване на Европа бе с приоритет пред социалните въпроси и устойчивостта. В Договора от Лисабон това неравенство изглежда бе коригирано, а другите интереси добиха еднаква значимост (макар че предстои да се видят резултатите от това на практика). В съобщението обаче се споменава няколко пъти, че не бива да има допълнителни тежести за бизнеса или допълнителни разходи за потребителите, макар и да няма позоваване на въздействието им върху работниците и публичните власти.

3.9 ЕИСК иска да припомни призива си за цялостен подход. Макар да е убеден, че насърчаването на растежа и икономическият потенциал е от съществено значение, Комитетът смята, че предложенията трябва да са ориентирани повече към потребителите и гражданите като независими участници в създаването на единния пазар.

⁽³⁾ COM(2010) 135 окончателен, 31.3.2010 г.; COM(2010) 623 окончателен, 27.10.2010 г.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:BG:PDF>.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:BG:PDF>.

3.10 ЕИСК призовава за нулева толерантност към неприлагане на законодателството на ЕС от държавите-членки и припомня на Съвета и Комисията, че просроченото, непоследователното и непълното прилагане остава основна пречка за изграждането на действащ единен пазар. Комитетът би приветствал горещо публикуването на таблици на съответствието от страна на държавите-членки, което ще допринесе за подобро популяризиране и разбиране на единния пазар ⁽⁶⁾.

4. Конкретни бележки и препоръки във връзка с дванайсетте листа

4.1 Действия за МСП

4.1.1 ЕИСК приветства предложенията, които следва да доведат до решаването на някои от проблемите, които изпитват МСП, особено по отношение на увеличаване на достъпа им до трансгранично финансиране с рисков капитал. Въпреки това Комитетът отбелязва, че това няма да бъде достатъчно за справяне с по-общия проблем на ограничен достъп до финансиране, с който се сблъскват много МСП в цяла Европа в резултат на кризата. В допълнение трябва да се обърне повече внимание на потребностите на микропредприятията и семейните предприятия, които често нямат достъп до наличните механизми за подкрепа, и чиято финансова стабилност често е поставена на изпитание поради закъснения в изплащането на средства или поради неизплащането им. Следва да се направи оценка на последиците от споразумението Базел III за готовността на банките да финансират МСП.

4.1.2 ЕИСК би искал също така да припомни, че повечето от другите ключови действия ще окажат влияние на МСП в по-голяма или по-малка степен. Не бива да се подценява ролята на „Small Business Act“. Оттук следва, че принципът „Мисли първо за малките“ би трябвало да се прилага във всяко законодателно предложение, чието въздействие върху МСП, микропредприятията и семейните предприятия трябва задължително да бъде проверявано *ex ante*. Неговото прилагане и мониторинг трябва да се разглеждат като приоритет на политиката на ЕС за МСП.

4.1.3 В бъдещия езиков режим на патента на ЕС трябва да се предвиди финансова подкрепа за дружествата от тези страни, чийто официален език не се използва като официален език на патента на ЕС, за да се избегне евентуална дискриминация.

4.2 Мобилност на гражданите

4.2.1 Предложеното ключово действие за постигане на повишена мобилност на гражданите, е да се модернизира системата за признаване на професионалните квалификации. Насърчаването на професионалната и географската мобилност на работниците може да помогне за подобряване на функционирането на европейските пазари на труда и на предоставянето на трансгранични услуги. Дружествата от всички краища на Европа изпитват много сериозен недостиг на умения, отчасти в резултат на недостатъчно застъпеното професионално образование и обучение. Въпреки че приветства напредъка в тази област, Комитетът настоятелно призовава Комисията да обърне внимание и на множество други бариери, които все още пречат на гражданите да прекосяват лесно границите в рамките на ЕС.

4.2.2 В края на осемдесетте години, когато държавите-членки бяха по-малко на брой, имаше инициативи за признаване на професионалните квалификации. Чрез приетата през 2005 г. Директива за професионалните квалификации се консолидираха 15-те предишни директиви, обхващащи отделните категории регулирани професии. Тъй като до този момент директивата не е успяла за постигне целта си, през 2010 г. ЕК предприе преразглеждане на транспонирането на директивата.

4.2.3 ЕИСК иска да подчертае, че всяко допълнително законодателство към настоящата директива трябва да бъде предшествано от изчерпателно проучване на пътищата, по които съществуващото законодателство може да бъде изменено, за да продължи да допринася за взаимното признаване на професионалните квалификации. ЕИСК посочва, че:

— по въпроса за намаляване на броя на регулираните професии: следва да се прави систематична преценка на необходимостта регулираните професии да останат регулирани, при зачитане на новите потребности на пазара на труда;

— идеята за европейска професионална карта трябва да бъде проучена допълнително (автоматично признаване от компетентните органи, които трябва поначало да могат да издават тези карти);

— актуализирането на минималните стандарти за обучение следва да се основава на постигнатото от гледна точка на уменията и способностите, а не на часовете, прекарани в училище;

— следва да се гарантира съвместното съществуване на общата система, въведена от Директивата за професионалните квалификации, от една страна, и ЕКР ⁽⁷⁾ и останалите инструменти за прозрачност, въведени чрез процеса от Болоня и от Копенхаген, от друга.

4.2.4 ЕИСК предлага до постигането на пълна хармонизация сред 27-те държави-членки да се прецени възможността за прилагане на друг подход, основаващ се на съвместни дейности между по-малък брой държави-членки с потенциално използване на засилено сътрудничество, съобразен с моделите на миграция и тенденциите в пазара на труда; това може да донесе необходимия за подобряването на мобилността на работниците успех. След тази първа стъпка може да се окаже по-лесно да се постави цел за пълна хармонизация.

4.2.5 ЕИСК не вижда нужда от преразглеждане на Директивата относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване, тъй като създадената чрез нея правна рамка е достатъчна. При все това остава необходимостта от подобряване на функционирането на разпоредбите ѝ, свързани с трансграничните аспекти.

⁽⁶⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87.

⁽⁷⁾ Европейска квалификационна рамка.

4.3 Права върху интелектуалната собственост (ПИС)

4.3.1 ПИС трябва да работят в услуга на творците, ползвателите на авторски права и потребителите⁽⁸⁾. Потребителите следва да имат достъп до съдържание със защитени авторски права и до продукти и услуги, основаващи се на материал със защитени авторски права, независимо от това в коя точка на ЕС са установени. Необходим е по-общоевропейски подход към лицензирането и налозите.

4.3.2 От гледна точка на потребителите, настоящата правна рамка по отношение на ПИС е озадачаваща; ситуацията е още по-лоша на общеевропейско ниво. Необходимо е да се изясни правната рамка и да се въведе пропорционалност в правните санкции и правоприлагането им: индивидуалните потребители, които биха могли да извършат нарушение на ПИС по невнимание и/или в малък мащаб и за лични нужди, вероятно трябва да се третират различно от извършителите на престъпна дейност в голям/търговски мащаб.

4.4 Потребителите — дейни участници в единния пазар

4.4.1 Алтернативното разрешаване на спорове (АРС) може да бъде полезен инструмент, който осигурява на потребителите защита и възможност да се възползват от правата си по бърз и евтин начин. Не само по отношение на електронната търговия, но като цяло. В центъра на този несъдебен механизъм трябва да бъдат потребителите и техните интереси, като те трябва да имат право и на съдебна защита, ако е необходимо. Комитетът приветства законодателното предложение за АРС, предвидено в работната програма на Комисията за 2011 г., и напомня, че предложението трябва да осигури високо ниво на защита.

4.4.2 В допълнение към АРС ГД „Правосъдие“ проведе консултация относно колективната защита. За съжаление през ноември не се предвижда законодателно предложение, а само поредното съобщение относно резултатите от консултацията от тази пролет, което е разочаровашо. Вече е крайно време да се премине от консултации към действие. Комитетът очаква с нетърпение законодателно предложение в близко бъдеще. Такова предложение трябва да доведе до създаването на механизъм за колективна защита, който функционира както в национален, така и в трансграничен мащаб и е достъпен за всички потребители в рамките на единния пазар.

4.4.3 Тези механизми трябва да бъдат на разположение на всички, чиито права са нарушени на територията на единния пазар. Потребителите не са единствените лица, чиито права се нарушават от доставчиците на стоки и услуги, от несправедливи договорни условия и нелоялни търговски практики. Също така работниците, чиито права са нарушени, и гражданите като цяло, които страдат от дискриминация, трябва да имат достъп до системите за колективна защита. МСП може да се нуждаят от подобна защита срещу нелоялни търговски практики и т.н.

4.4.4 Като цяло потребителите все още не усещат ползата от единния пазар в областта на финансовите услуги на дребно. При

все че Комитетът приветства продължаването на работата за прозрачност на банковите такси и за по-добра защита на кредитополучателите, трябва да се направи повече за насърчаване на трансграничния достъп до финансови услуги на дребно. Също така всички граждани на територията на ЕС трябва да имат достъп до базови разплащателни сметки.

4.4.5 ЕИСК приветства преразглеждането на Директивата относно общата безопасност на продуктите с по-голям акцент върху гледната точка на потребителите и очаква с нетърпение да коментира конкретни предложения. Наравно с това е особено желателно да се постигне по-висока степен на надзор на пазара, както на национално, така и на общеевропейско равнище.

4.4.6 Преките права на потребителите и гражданите, които произтичат от единния пазар, са ключов градивен елемент на пазарната интеграция и осигуряват пряко достъпна полза от европейската икономическа интеграция, било то в областта на правата на пътниците, във връзка с таксите за роуминг или в областта на електронната търговия. Потребителите/пътници трябва да имат бърз и лесен достъп до механизми, които могат да им осигурят помощ да се възползват от своите права, особено когато са в бедствена ситуация, като например когато се озоват в чужбина без средства, с които да се завърнат в страната си. Освен това е изключително важно да има еднакво прилагане, тъй като пътниците не се третират равнопоставено в ЕС, понеже както правоприлагането, така и тълкуването на настоящите правила и разпоредби варира значително.

4.5 Услуги

4.5.1 Комитетът подкрепя предложението за разширяване на обхвата на стандартите за услугите, но изтъква, че следва да се отчита специфичният характер на услугите, както и че моделът на стандартизация на стоките не може да се копира автоматично. При по-нататъшното развитие на стандартите в областта на услугите трябва да се вземат под внимание потребностите на пазара и обществото, както и безопасността на потребителите.

4.5.2 ЕИСК приветства предложението Групата на високо равнище в областта на бизнес услугите да определи основните пречки и затруднения на пазара.

4.5.3 Комитетът приветства инициативата за модернизиране на публичната администрация чрез изграждане на система за обслужване на принципа „едно гише“ и може само да аплодира развитието на административното сътрудничество по трансграничните въпроси. Това сътрудничество трябва да бъде разширено, така че да обхване области от политиката, в които е застрашено спазването на задълженията. ЕИСК счита, че заключенията на Комисията относно въздействието на Директивата за услугите и относно функционирането на сектора на услугите са прибързани, тъй като директивата е в сила едва от няколко години⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ ОВ С 18, 19.1.11, стр. 105.

⁽⁹⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 109.

4.6 Мрежи

4.6.1 По отношение на енергийните мрежи ⁽¹⁰⁾ Комитетът е на мнение, че държавите-членки трябва да си запазят свободата да избират вида енергия, който желаят да ползват. Общият интерес изисква добри мрежи, качество на предоставяната услуга и всичко, което гарантира нейната универсалност, сигурност и непрекъснатост на достъпна цена. Европейският съюз трябва да изразява единно мнение на международната сцена в областта на енергетиката и енергопреносните мрежи, да разглежда тези области, и по-специално сигурността на енергийните доставки, като неразделна част от дипломатията на ЕС (ЕПС) и да предлага стандарти за управление в транзитните страни. Заедно със Съюза като цяло, държавите-членки следва да защитават енергийната солидарност в света и да съблюдават в целия Европейски съюз принципа на обществения интерес. Освен това ЕИСК призовава за създаването на европейски консултативен комитет по въпросите на енергетиката и изменението на климата.

4.6.2 По въпросите, свързани с транспорта ⁽¹¹⁾, ЕИСК призовава за по-добро свързване както на западната и източната част на ЕС, така и на северната и южната му част. Освен това Комитетът иска да се разгледа изрично т.нар. политика за съседство с по-задълбочени връзки с източните и южните съседи на ЕС. Комисията и държавите-членки следва да се съсредоточат преди всичко върху мрежата, а не толкова върху отделни инфраструктурни проекти. Това също така укрепва солидарността между държавите-членки. Комитетът би искал да подчертае, че ако целта на ЕС е да създаде реален интегриран единен транспортен пазар в Европа и да продължи провеждането на политиката на сближаване, ще се наложи да се направи радикална промяна в избора на мрежи. Във връзка с това ЕИСК одобрява неотдавнашния преглед на политиката по отношение на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T). ЕИСК препоръчва също така внимателно и избирателно ползване на публично-частните партньорства (ПЧП) при финансирането на проекти за TEN-T. Трябва да се отчита различният опит на държавите-членки и е нужна последователна стратегия за мобилизиране на всички съответни европейски и национални финансови инструменти като част от подхода за по-добро финансиране.

4.7 Единен пазар на цифровите технологии

4.7.1 Електронната търговия изглежда е една от големите жертви на разпокъсаността на единния пазар. Отсъствието на хармонизирани правила, липсата на оперативна съвместимост на информационните системи ⁽¹²⁾, нерешените проблеми с ПИС, липсата на сигурност на плащанията и несигурността на потребителските права особено по отношение на безопасността на продуктите възпрепятстват пълноценното използване на големия потенциал на трансграничната онлайн търговия, както за доставчиците, така и за потребителите. Макар че предложените в съобщението на Комисията действия са насочени към някои от пречките пред единния пазар на цифровите технологии, Комитетът припомня, че е необходимо много повече, за да се подготви единният пазар за епохата на знанието, включително да се въведат правила, осигуряващи еднакво висока защита на данните, например в областта на електронния подпис. В този контекст ЕИСК отново заявява искането

си неутралността на мрежата да бъде призната за един от основните принципи в единния пазар на цифровите технологии.

4.7.2 Решението на споменатите в съобщението проблеми във връзка с електронната търговия могат да повишат доверието на потребителите в единния пазар. До този момент, обаче, са предложени много малко конкретни действия. Комитетът настоятелно приканва Комисията да разработи амбициозен план за действие за развитието на електронната търговия, в чиято основа да бъде потребителят. Резултатът трябва да бъде онлайн пазар в ЕС, където потребителите да се чувстват защитени и в безопасност и да знаят как да потърсят помощ, ако бъдат нарушени правата им.

4.7.3 В един функциониращ единен пазар на цифровите технологии потребителите и предприятията трябва да усетят, че са премахнати пречките, основаващи се на гражданство/местоживеене. Това трябва да означава потребителите да могат свободно да поръчват цифрови продукти като музика от други страни в ЕС, което е особено важно, за да може единният пазар да добие значимост за следващите поколения европейци.

4.8 Социално предприемачество

4.8.1 ЕИСК приветства насърчаването на социалното предприемачество и инициативата на Комисията за политическа рамка, насочена към реализиране на неговия потенциал. Инициативите, насочени към социално предприемачество, трябва да следват основните принципи на законодателството в областта на единния пазар, като правилата за конкуренция и държавна помощ, и да отчитат направеното от ЕИСК в тази сфера ⁽¹³⁾.

4.8.2 ЕИСК подкрепя създаването на статут на европейска фондация, но приканва Комисията да обмисли дали трябва да се търси и законодателна намеса за улесняване на трансграничната дейност на съществуващите фондации, като се има предвид слабото разпространение на предишни подобни инициативи, като тази за статута на европейско кооперативно дружество и статута на европейско дружество.

4.8.3 Комисията трябва да работи за по-твърд ангажимент на ЕС за укрепване на корпоративното управление, с цел да бъде допълнително развито участието на работниците и да бъде подобрена прозрачността на информацията, предоставяна от предприятията. Правото на работниците на информация, консултация и участие е включено като основно право в Договора под различни форми на участие на работниците: член 151, параграф 1 от ДФЕС „социален диалог“ и член 153, параграф 1, буква е), където се посочва, че Съюзът подкрепя и допълва дейностите на държавите-членки в следните области: *представителство и колективна защита на интересите на работниците и работодателите, включително съвместно вземане на решения*. Ето защо обществената консултация следва да разгледа въпроса как да се подобри прозрачността на информацията, предоставяна от предприятията по отношение на аспектите, свързани със социалната сфера, околната среда и правата на човека. Когато получи конкретно искане за

⁽¹⁰⁾ ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 51.

⁽¹¹⁾ ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 101.

⁽¹²⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 105.

⁽¹³⁾ CESE (Виж страница 1 от настоящия брой на Официален вестник).

изготвяне на становище, ЕИСК ще направи критична оценка на инициативата за социално предприемачество, включително на възможността корпоративната социална отговорност (КСО) да остане на доброволна основа.

4.9 Данъчно облагане

4.9.1 По отношение на преразглеждането на директивата относно данъчното облагане на енергията ЕИСК подчертава, че идеята за въвеждане на данък върху въглеродните емисии трябва да допълва схемата за търговия с емисии и плана за енергийна ефективност⁽¹⁴⁾. Данъкът върху въглеродните емисии би трябвало да осигури финансовата подкрепа, необходима за ускоряване на усилията в областта на НИРД за процеси и иновационни технологии за постигане на нисковъглеродни емисии, а постъпленията да отиват единствено за тези цели. Данъкът трябва да бъде определен така, че да не застрашава растежа или да предизвика политическа или обществена опозиция, а прилагането му не бива да води до засилване на енергийната бедност.

4.9.2 Данъкът върху въглеродните емисии трябва да се обуславя от потреблението, а не от производството. Комисията следва да изготви общи насоки за налагане на този данък върху въглеродните емисии, а да остави държавите-членки на ЕС сами да определят детайлите по него. Те трябва да са свободни да налагат този данък в зависимост от съответните си индустриални структури за производство и енергопроизводство.

4.9.3 Комитетът приветства предприемането на действия, насочени към някои от несъответствията в облагането в области като ДДС, свързаните с енергията данъци и основата за облагане с корпоративен данък. Макар че трябва да се внимава да се запази способността на всяка държава-членка да финансира публичните си услуги в съответствие с принципа на субсидиарност, необходим е акцент и върху трудностите, с които се сблъскват гражданите и МСП в ежедневието си на единния пазар, предизвикани от диференцирани данъчни режими, за да може единният пазар да функционира по-ефективно. Предложеният данък върху финансовите трансакции би следвало също да помогне за решаване на въпроса с неустойчивото поемане на рискове в този сектор.

4.10 Социално сближаване

4.10.1 ЕИСК подкрепя идеите, представени от Комисията в лоста „социално сближаване“. Не става дума само за доброто прилагане на Директивата относно командироването на работници, както беше предложила първоначално Комисията в съобщението си „За Акт за единния пазар“. Комисията планира да приеме законодателно предложение за усъвършенстване на прилагането на Директивата относно командироването на работници, което да съдържа или да бъде допълнено с обяснение за упражняването на основните социални права в контекста на икономическите свободи на единния пазар. В него не се предлага преразглеждане на директивата, а приемане на друг законодателен акт за подобряване на

нейното прилагане. Следва да бъдат изяснени противоречията в прилагането на директивата и да бъдат правилно определени правомощията на държавите-членки да осигуряват прилагането на своите стандарти за труд и системи на колективни трудови правоотношения, включително решаващата роля на колективното договаряне в различните му форми. Резултатите от подобно изясняване следва да покажат дали е необходимо преразглеждане на Директивата относно командироването на работници. Това не бива да става за сметка на спазването на правилата на конкуренцията и принципа на недискриминация на национална основа. Всяко преразглеждане на действащото законодателство или всеки нов законодателен акт следва да се основава на консултация със социалните партньори и на баланс между високите стандарти на труд и икономическите свободи, както и да търси решение на проблемите, предизвикани от черния пазар на труда.

4.11 Нормативна уредба в деловия сектор

4.11.1 Регламентирането не може да се разглежда като бариера или бремe, когато е тъждествено с опазване на обществените интереси, включително правата на потребителите и работниците. Предложеното опростяване на Директивата относно счетоводните стандарти, което би намалило административното бремe за предприятията, особено МСП, изглежда подходящ принос за създаване на благоприятна бизнес среда, но то трябва да е само част от един цялостен преглед на ненужното регулаторно бремe, с което се сблъскват европейските предприятия и което ги прави по-неконкурентоспособни на световния пазар.

4.11.2 ЕИСК приветства и подкрепя предложените действия, като взаимното свързване на търговските регистри, статута на частно европейско дружество, който отговаря на обществените очаквания, както и по-последователното прилагане на „Small Business Act“ от ЕС и държавите-членки, но подчертава необходимостта от по-нататъшно намаляване на ненужното административно бремe и очаква, че Комисията ще предложи цели за периода след 2012 г., когато административното бремe би трябвало да е намаляло с 25 %. Комитетът отбелязва, че винаги е желателно да бъде намалено ненужното бремe, независимо дали става дума за предприятия, потребители или публични власти, но е необходима внимателна оценка, за да се гарантира, че няма да бъде накърнена първоначалната цел на законодателството. Комитетът припомня, че общ подход на ЕС също може да намали административното бремe, ако замени 27 различни национални подхода.

4.12 Обществени поръчки

4.12.1 ЕИСК приветства инициативата за разработване на балансирана политика в областта на обществените поръчки, която насърчава търсенето на екологично устойчиво, иновативно и социално отговорно развитие. Трябва да се гарантира, че навсякъде в ЕС се обръща внимание на проблема с корупцията и злоупотребата с публични средства в процедурите за възлагане на обществени поръчки. Има опасност обаче процедурите за

⁽¹⁴⁾ CESE (Виж страница 7 от настоящия брой на Официален вестник).

обществени поръчки да станат прекалено сложни, за да се прилагат последователно⁽¹⁵⁾. Трябва най-малкото да се положат повече усилия за изграждане на капацитет в публичната администрация за последователно прилагане на правилата за обществени поръчки, като същевременно се дава възможност за въвеждане в спецификациите на новите искания, които трябва да бъдат изпълнени от обществените поръчки. Комисията следва да насърчи и по-широкото използване на кодекса за поведение на публичните власти, така че да улесни участието на МСП в обществени поръчки⁽¹⁶⁾.

4.12.2 Още от началото на проекта за създаване на единен пазар в средата на 80-те години на XX век се обсъжда включването на основна социална клауза в разпоредбите. Тези искания бяха отчасти удовлетворени при преразглеждането на правилата за обществените поръчки през 2005 г. Преразглеждането на директивите на ЕС в областта на обществените поръчки следва да позволи пълноценно използване на настоящата рамка за интегриране на социалните и екологичните критерии в договорите за обществени поръчки, които да се прилагат и от доставчици на услуги от трети страни, стига тези критерии да отговарят на основните принципи на законодателството на ЕС, посочени в Договора от Лисабон.

4.12.3 В инициативата на Комисията за обществените поръчки следва да се обърне повече внимание на трайния дисбаланс между ЕС и неговите основни търговски партньори по отношение на степента на отваряне на пазарите на обществени поръчки. Следва да се помисли до каква степен пазарите на обществени поръчки в ЕС могат да останат отворени по устойчив начин, при положение че в трети страни се запазят неравностойните условия на участие. В това отношение всички участници, независимо дали са държави-членки или трети страни, трябва да зачитат ратифицираните конвенции на МОТ и правата на човека. ЕС трябва активно да насърчава тази политика в световен мащаб.

5. Условията за постигане на успех

5.1 Комитетът приветства факта, че в съобщението на Комисията се признава важноста и готовността на гражданското

общество да участва в развитието на единния пазар. Комитетът припомня, че тъй като ролята му е да действа като мост между Европа и организираното гражданско общество, той е в уникална позиция да помогне на Комисията да доразвие единния пазар. В този контекст Комитетът припомня на Комисията, че не е достатъчно само да се консултира, но и да покаже по какъв начин консултациите и консултативните становища са придали облик на предложенията.

5.2 Форумът по въпросите на единния пазар трябва да се превърне в ефективна платформа за взаимодействие на европейската и националните/регионалните администрации, отговарящи за гладкото функциониране на единния пазар, с най-важните участници. Комитетът изразява силната си подкрепа за изложената от комисар Барние идея за седмица на единния пазар, обединяваща публичните власти и организации на гражданското общество на отделните държави-членки.

5.3 Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП)⁽¹⁷⁾ е основното техническо средство за сътрудничество между националните администрации и има допълнителен потенциал като платформа за връзка, предназначена за потребителите на единния пазар.

5.4 Отслабващата подкрепа на европейските граждани за европейската интеграция изисква интензивна и целенасочена комуникационна стратегия, включваща мобилизиране на всички средства, осигуряващи необходимата подкрепа за предприятия, работниците и гражданите, като мрежата СОЛВИТ за разрешаване на презгранични конфликти в ЕС, Европейските служби по заетостта (EURES), European Enterprise Network (Мрежата на европейските предприятия), европейските потребителски центрове, Системата на Общността за бърз обмен на информация (RAPEX) и т.н. Разработването на единен входен пункт („Вашата Европа“) за предприятия и граждани може да е полезно, но само ако информацията е изчерпателна, целесъобразна, меродавна и достъпна. Трябва да се изтъкне, че гражданите и предприятията също трябва да могат да отправят въпросите си направо към човек, а не да разчитат единствено на електронни материали.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Вж. становища на ЕИСК ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 32; ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 99 и ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 113.

⁽¹⁶⁾ „Европейски кодекс за най-добри практики, улесняващи достъпа на МСП до договори за възлагане на обществени поръчки“, SEC(2008) 2193.

⁽¹⁷⁾ За повече информация, вж. http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index.html.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Развиване на европейското измерение в спорта“

COM(2011) 12 окончателен

(2012/C 24/23)

Докладчик: г-н **Alfredo CORREIA**

На 18 януари 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 165 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Развиване на европейското измерение в спорта“

COM(2011) 12 окончателен.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 септември 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 79 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подчертава своя голям интерес към развитието на европейското измерение в спорта и своята ангажираност в тази област. От основно значение е да се осигури последователност на политиките за развитие на спорта в ЕС в сътрудничество с държавите-членки, като се спазва принципът на субсидиарност, чието приложение е ограничено от правомощията, предоставени по силата на Договора.

1.2 Спортът има несъмнен принос за укрепване на физическото и душевното здраве и за формиране на ценности като дисциплина и екипен дух, които способстват за социалното приобщаване. Спортването е важно за профилактиката на множество заболявания. Здравословните проблеми са пряко свързани с ниската производителност на гражданите. Спортването повишава качеството и очакваната продължителност на живот на европейското население и увеличава производителността и конкурентоспособността на неговата икономика. ЕИСК призовава за насърчаване на спортването и за намеса на ЕС в тази насока.

1.3 ЕИСК признава проблема, свързан с допинга в спорта. От основно значение е да се проведе съгласуване на европейско и национално равнище за това, как трябва да се води борбата срещу тази язва на обществото. Допингът може да изложи на риск здравето на спортистите, най-вече в категорията на младите непрофесионални спортисти, и същевременно изкривява истинското състезание в спорта.

1.4 Както ЕИСК вече препоръча ⁽¹⁾, позицията на Комисията относно практикуването и развитието на спорта в образованието трябва да се приветства. ЕИСК отново напомня, че е важно да се подобряват условията в спортните комплекси, съблекалните и другата инфраструктура, за да се даде възможност за практикуване на спорт при добри условия и на умерени цени.

1.5 ЕИСК смята, че трябва да бъде отделено специално внимание на осигуряването на високо образователно равнище на спортистите. Младите хора често пъти изоставят образованието заради спорта. Необходимо е да се създадат условия, които да дават възможност за развитие на професионална кариера в спорта без изоставяне на обучението, в съответствие с принципа за „двойните кариери“. Прилагането на този принцип е важно и защото би позволило на спортистите в края на спортната им кариера да се включат отново в пазара на труда, разполагайки с необходимата квалификация. За да се постигне тази цел, трябва да се стимулира и обучението на тези, които насочват спортистите, за да могат те да предадат истинските ценности на своите ученици.

1.6 Насилието в спорта е повод за съжаление и изисква решителни действия, насочени към неговото изкореняване, както посредством полицейски мерки, така и чрез подходящо наказателно законодателство. ЕС може и трябва да изпълни ролята на координатор на инициативите на държавите-членки, с цел подобряване на обмена на информация относно най-ефикасните средства за прилагане.

1.7 ЕИСК не може да не обърне специално внимание на групите в най-неблагоприятно положение по отношение на спорта, като лицата с увреждания и възрастните. Те имат право да участват в условия на равнопоставеност. ЕИСК припомня, че ЕС се е присъединил към Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания — от основно значение е държавите-членки да гарантират прилагането на тази конвенция.

1.8 Както и през 2008 г. ⁽²⁾, ЕИСК призовава да се обърне специално внимание на това, как жените са представени в спорта и да се насърчава равенството между половете в тази област.

1.9 ЕИСК изтъква ролята на спортните сдружения с идеална цел за насърчаване на спортването. Тези структури трябва да се подкрепят както с подходящи финансови средства, така и чрез стимули за насърчаване на доброволчеството в тези организации.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Бяла книга за спорта“, ОВ C-151, 17.6.2008 г.

⁽²⁾ Пак там.

1.10 Необходимо е също така професионалните организации да си сътрудничат активно с организациите с идеална цел, тъй като от това зависи и развитието на спорта. ЕИСК счита, че е от приоритетно значение да се намерят устойчиви начини за финансиране, които да направят възможно това сътрудничество.

1.11 ЕИСК изразява особена загриженост по повод растящия сектор на незаконните залагания и лотарии, в който съществува очевидна липса на регулиране и на подходящи санкции. Важно е да се подчертае значението, което този сектор на управлението или лицензирането от държавата играе и залагането може да има за финансиране на спорта посредством инвестиране на получените средства в модернизирани спортни структури. От основно значение е да се започне диалог между държавите-членки, за да бъдат намерени моделите, при които принципите на ЕС ще бъдат спазени по най-добрия начин. Регулирането на пазара на залаганията и лотариите в областта на спорта е от основно значение и от гледна точка на истината и прозрачността в спорта.

1.12 ЕИСК признава затрудненията на ЕС, свързани с регулирането на пазара на залаганията. Правилата на вътрешния пазар и на конкуренцията трябва да се спазват стриктно, без да се забравя пълното съответствие с принципа на субсидиарност. ЕИСК призовава Комисията да наблюдава внимателно тази област, както и създаването на ориентираща рамка за регулиране на този пазар, при която да се отчитат тези принципи и ценната информация, която може да се получи в резултат на текущата консултация⁽³⁾.

2. Общи бележки

2.1 Въведение

2.1.1 На 18 януари 2011 г. Европейската комисия публикува съобщение относно „Развиване на европейското измерение в спорта“, чрез което извърши цялостно преразглеждане на резултатите от Бялата книга за спорта. За да се осъществят поставените цели, Съветът на Европейския съюз, в съответствие с член 165 от ДФЕС, изготви план за действие, в който са предвидени работни групи.

2.1.2 Значението на спорта се признава от всички – както от държавите-членки, така и от всички заинтересовани страни. Добавената стойност на спорта за обществото не може да бъде отчтена. Ползите от спорта в областта на здравето, социалното приобщаване и икономиката на ЕС подчертават необходимостта от сътрудничество и развитие на съгласувани стратегии. ЕС е най-подходящата инстанция, която може да направлява държавите-членки с цел постигане на положителни резултати в тази област.

2.1.3 Значението на европейското измерение в спорта е очевидно и се проявява както във финансирането на конкретни програми и мерки в сектора, така и в развитието на специални форуми за диалог и обмен на информация.

2.1.4 Олимпийските игри, които ще се проведат в Лондон през 2012 г., представляват възможност за развитие на европейското измерение в спорта на различни равнища както чрез модели за организация, наблюдение и координиране, така и посредством резултатите от диалога между различните заинтересовани страни.

2.2 Цели и съдържание на съобщението

2.2.1 С влизането в сила на новия Договор, ЕС получи нови правомощия в областта на спорта. До този момент европейското измерение в спорта се развиваше по непряк начин посредством правомощията, свързани със социалните дейности, образованието и здравеопазването, и по още по-непряк начин посредством зачитането на принципите на вътрешния пазар и на конкурентното право.

2.2.2 Въпреки тези ограничения, винаги се е признавало, че държавите-членки имат най-голям интерес да си сътрудничат за развитие на спорта. ЕС се оказва подходяща инстанция за развиване на тази политика.

2.2.3 Появи се необходимост от осъзнаване на нуждите и значението на спорта в европейското измерение. Бяха поставени най-съществените въпроси, които изискват действия на равнище ЕС. За тази цел бяха проведени публични консултации с различните заинтересовани страни, за да се установят областите, които следва да се развиват приоритетно. По този начин бяха открити три области, а именно:

— обществената роля на спорта;

— икономическото измерение на спорта;

— организационните аспекти в областта на спорта.

Бяха определени най-съществените аспекти в рамките на тези области.

2.2.4 Целта на разглежданото съобщение е да развие/задълбочи Бялата книга, като се отчита направеното в тази област след нейното публикуване, и естествено, с влизането в сила на новия Договор (и следователно на член 165 от ДФЕС), както и да проучи предоставените правомощия.

3. Специфични бележки

3.1 Здраве

3.1.1 ЕИСК признава, че практикуването на спорт подобрява като цяло физическото и душевното здраве на гражданите и оказва пряко положително влияние върху производителността им на работа и върху качеството на техния живот, тъй като е много важен инструмент за борба срещу заседналият начин на живот.

3.1.2 Спортът допринася за профилактиката и борбата срещу затлъстяването и различни тежки заболявания, по-специално тези на сърдечносъдовата система. В този смисъл неговото въздействие има големи икономически предимства, тъй като намалява разходите за здравеопазване и разходите на социалното осигуряване.

3.1.3 По същия начин спортът има основна роля за социалното приобщаване и благополучието на възрастните хора. Той допринася не само за борбата със заболяванията, но и за стимулирането на по-добра комуникация между поколенията.

⁽³⁾ COM(2011) 12 окончателен, стр. 10.

3.2 Борба с допинга

3.2.1 Борбата с допинга има изключително значение. Защитата на физическото здраве на спортистите и на истината в спорта изисква координирани действия на всички равнища, не само между 27-те държави-членки и техните органи, но и на международно равнище. Колкото по-тясно е сътрудничеството и разбирателството между всички страни относно най-добрите форми на действие, толкова по-големи успехи ще бъдат постигнати.

3.2.2 Борбата с допинга е особено важна не само в професионалния, но и в аматорския спорт.

3.2.3 Категоричните и координирани действия на държавите-членки за регулиране и контролиране на търговията с допингови вещества са от основно значение, поради което ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията да предложи проект на мандат за присъединяване към Конвенцията срещу допинга на Съвета на Европа.

3.3 Образование, обучение и квалификации в областта на спорта

3.3.1 Физическата активност в училище е първата стъпка за възпитаване на ценностите на спорта у най-младите, които те ще пренесат през целия си живот. ЕИСК подкрепя изцяло действията за прилагане на добри спортни практики в системата на образованието, както и за подобряване на необходимата инфраструктура.

3.3.2 ЕИСК подкрепя позицията на Европейската комисия, съгласно която в образованието и подготовката на спортистите следва да се взема предвид и значението на „двойните“ кариери.

3.3.3 ЕИСК подкрепя също така инициативите в рамките на програмата „Учене през целия живот“, която той счита за жизненоважна стратегия с оглед налагане на добрите ценности на спорта.

3.3.4 Подходящата квалификация на треньорите и трениращите е друг основен фактор за гарантиране на ценностите на спорта. ЕИСК изразява съгласие с Комисията по въпроса за включването на квалификациите в областта на спорта в националните квалификационни системи, за да може да се получи съответствие в Европейската квалификационна рамка.

3.3.5 Доброволчеството в спорта, което се извършва най-вече на равнище местни спортни клубове, представлява голяма ценност за обществото като цяло. Въпреки това доброволческите спортни организации с идеална цел често пъти не получават дължимото им признание от страна на политическите власти и понастоящем са изправени пред големи предизвикателства. ЕИСК подчертава, че значението на доброволчеството в спорта не е отчетено в достатъчна степен в съобщението на Комисията. Поради това призовава Комисията да предприеме необходимите мерки, за да насърчи в по-голяма степен културата на доброволчеството в спорта. По-специално квалификацията и обучението на доброволците и придобиването и признаването на техните знания и умения би трябвало да се насърчават по-енергично на европейско равнище. Освен това Комисията би трябвало да осигурява наблюдение на този процес и да избягва каквито и да било нежелателни и вредни въздействия върху спортните организации с идеална цел при изготвянето на европейското законодателство.

3.4 Борба с насилието в спорта

3.4.1 ЕИСК приветства инициативата на Комисията за разработване и осъществяване на обучителни дейности във връзка с насилието в спорта, насочено към зрителите и полицаите.

3.4.2 Обучението на зрителите също се осъществява от най-ранна възраст на училищните скамейки. Ценностите, свързани с активността и спортуването, трябва да надделяват над болните състезателни амбиции.

3.4.3 Насилието в спорта е сериозно явление, което се среща в цяла Европа. Насилието обикновено се свързва с расистки, ксенофобски, хомофобски и други подобни чувства. Мерките, които следва да се предприемат, трябва да бъдат насочени към борба с тези явления, които са в пълно противоречие с ценностите на спорта.

3.4.4 Наблюдаваният обмен на информация и сътрудничеството между организациите, отговарящи за благополучието на зрителите, трябва да бъдат постоянни, най-вече с оглед на превенцията на нарушенията, извършвани от предварително установени рискови групи, особено по време на международните спортни събития.

3.5 Социално приобщаване във и посредством спорта

3.5.1 Следва да се създадат необходимите условия за достъп до спортните зали, а също така и за практикуване на спорт от всички, включително от лицата с увреждания и възрастните хора. Общественият помощник ще бъдат от решаващо значение за постигането на тази цел.

3.5.2 За да могат лицата с увреждания да спортуват, са необходими научни изследвания, насочени към предоставянето на възможности на тези лица да практикуват всички видове спорт. ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията в тази област.

3.5.3 Присъединяването на държавите-членки и на ЕС към Конвенцията на ООН за правата на лицата с увреждания предполага приемане на мерките, необходими за привеждане в съответствие с конвенцията. ЕИСК настоява Комисията да провери мерките, които държавите-членки вземат в тази област.

3.5.4 Трябва да се гарантира равенството между половете в спортуването, тъй като в различни области на спорта жените са недостатъчно представени. ЕИСК подкрепя инициативите, насочени към спазване на принципа на равенство между половете и равни възможности. Във връзка с това е съгласен категорията „спорт“ да бъде включена в базата данни за жените на ръководни позиции.

3.5.5 Спортът може да служи като средство за интеграция и диалог между различните култури и да насърчава духа на европейското гражданство. Трябва да се подчертае потенциалът на спорта за интеграцията на по-уязвимите групи и групите в неблагоприятно положение. ЕИСК е напълно съгласен с необходимостта да се подкрепят програми, насочени към социално приобщаване посредством спорта. В тази област неправителствените организации изпълняват важна роля, която трябва да бъде насърчавана.

3.5.6 Миграцията на спортистите продължава да се засилва. Тяхната интеграция и интеграцията на техните семейства в приемащите държави е форма на културна и социална реклама на самите държави. ЕИСК подкрепя усилията на държавите-членки и на Комисията за създаване на законодателни стимули за приемането, установяването и недискриминирането на тези граждани.

3.6 Икономическо изтърпение на спорта

3.6.1 ЕИСК отбелязва икономическия растеж в областта на спорта. Този сектор представлява около 2 % от общия БВП на ЕС. Пазарът на спорта допринася за пригодността за заетост и за растежа. Много организации станаха предприятия, но дори и така, голяма част от тях си остават структури с идеална цел. Необходимо е да се създават или развиват връзките между организациите от двата вида, с оглед на това те да станат икономически устойчиви.

3.6.2 Частният сектор има социално значение за развитието на спорта, както пряко чрез конкретен принос, така и под формата на спонсорство.

3.6.3 ЕИСК отбелязва и подкрепя откриването на сателитна сметка на спорта. За да може да се приемат най-подходящите политики, от основно значение е да се разполага с достоверни данни за управляваните от спорта суми. Колкото по-големи са сътрудничеството и управляваната информация, толкова по-лесно ще могат да се следват най-разумните политики.

3.6.4 В разглеждането съобщение се отделя голямо значение на въпроса за използването на правото на собственост на организаторите по отношение на спортните им събития, както и на правата им върху интелектуалната собственост. ЕИСК изразява съгласие с този акцент. Продажбата на телевизионни права и на рекламни стоки представлява голям дял от приходите на тези спортни структури. Във връзка с това в законодателството на ЕС следва да се укрепят правата на спортните организации. Организаторите на спортни събития следва да имат правото да изискват справедлива компенсация за използването на техните събития във всичките им форми и с всичките им икономически ползи.

3.6.5 ЕИСК изразява съгласие с правния анализ на Комисията относно потенциалното неспазване на правилата на конкуренцията, дължащо се на колективната продажба на права. Въпреки това признаването на изпълнението на предпоставките за освобождаване, произтичащи от прилагането на член 101, параграф 3 от ДФЕС, е извършено добре и ЕИСК признава, че колективната продажба дава явни предимства на спортните структури и че тя трябва да се осъществява по такъв начин, че да остава извън приложното поле на член 101, параграф 1 от ДФЕС.

3.6.6 Търговията със спортни стоки и дрехи и други свързани с тях продукти (както и производството им) е бизнес за милиарди евро, включително и в Европа. Чрез реклама и спонсорство секторът е един от най-големите източници на финансиране за спорта. Различни проучвания по поръчка на европейски организации показват наличието на множество недостатъци, свързани с условията на труд в световните производствени вериги на спортни продукти, които биха могли да отслабят етичните устои на цялото спортно движение. От спортистите, спортното движение и предприятията, които спонсорират спортни прояви, както и от партньорите за

сътрудничество, следва да се изисква да наблюдават производствената верига и свързаните с нея условия на труд по надежден и прозрачен начин (и да разработват етични насоки въз основа на международните трудови стандарти на МОТ).

3.6.7 ЕИСК признава, че управляваният или лицензиран от държавата пазар на залаганията и лотариите има голямо значение от гледна точка на финансовата устойчивост на спортната дейност. Данъчните приходи са значителни и допринасят по косвен начин за финансовата устойчивост на различните категории спорт. По същия начин операторите на спортни залагания онлайн следва на договорна основа да дават на организаторите на спортни събития възможност да контролират предлаганите видове залагания и да получават съответна компенсация за използването на събитията като основа за спортните залагания онлайн.

3.6.8 Създаването на европейска спортна лотария евентуално би направило този сегмент на пазара по-привлекателен и би набавило средства за финансиране на развитието на регионалните спортни структури, за обучението и образованието в областта на спорта.

3.6.9 ЕИСК отбелязва трудностите, свързани с регламентирането на този пазар, и припомня на Комисията, че в рамките на принципите на вътрешния пазар и на законодателството в областта на конкуренцията е възможно по законен начин да се насърчават действия за внасяне на прозрачност в този сектор.

3.6.10 Корупцията и мафиите са свързани с пазара на незаконните залагания. Те се опитват да опорочават резултатите и понякога опитите им са успешни. С тези си действия пречат на истинското състезание в спорта, корумпират различните агенти и участници и изкривяват ценностите на спорта. ЕИСК призовава Комисията и държавите-членки да хармонизират законодателствата за борба с тези незаконни явления.

3.6.11 ЕИСК приветства инициативата за надзор на прилагането на законодателството относно държавните помощи в спорта, така че да се гарантира пълно спазване на европейското законодателство.

3.6.12 Проучването на възможностите за подкрепа посредством Европейския фонд за регионално развитие, с цел подобряване на спортната инфраструктура, има пълното одобрение на ЕИСК предвид факта, че доброволческите структури се нуждаят от тази помощ, която допринася за развитието на регионите и селските райони в държавите-членки.

3.7 Организация на спорта

3.7.1 Изясняването на европейското законодателство в областта на спорта се оказва изключително важно. ЕИСК приветства инициативата на Комисията за предлагане на помощ и насоки за всеки отделен случай, с оглед на правилното прилагане на концепцията за „специфични характеристики на спорта“.

3.7.2 ЕИСК споделя изцяло нарастващата загриженост относно дейността на спортните агенти от правна гледна точка. От приоритетно значение е да се разберат и изучат последиците от този вид дейност върху спортните структури и структурите за обучение и да се следи за по-добрата защита на спортистите.

3.7.3 Отсега може да се разчита на подкрепата на ЕИСК за провеждането на конференция за периодичен анализ на развитието на европейското измерение в спорта и на неговото въздействие, като Комитетът би желал да участва активно в нея.

3.7.4 В съответствие с предложението на Комисията, ЕИСК счита, че е от основно значение да се подкрепя и осъществява непрекъснат диалог между социалните партньори и спортните организации за проучване и обсъждане на въпросите, свързани с областите, които имат отношение към спорта, като образованието и обучението, закрилата на непълнолетните, здравеопазването и сигурността, заетостта, условията на труд и стабилността на договорите.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Нашата застраховка живот, нашият природен капитал: стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“

COM(2011) 244 окончателен

(2012/C 24/24)

Докладчик: г-н Lutz RIBBE

На 3 май 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Нашата застраховка живот, нашият природен капитал: стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“

COM(2011) 244 окончателен.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 октомври 2011 г. (докладчик: г-н Lutz RIBBE).

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 120 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение на заключенията и препоръките на ЕИСК

1.1 В това свое, вече четвърто в рамките на четири години становище относно политиката в областта на биологичното разнообразие, ЕИСК отново приветства факта, че Комисията ясно показва колко много повече трябва да се направи, за да бъдат постигнати определените от Европейския съвет цели.

1.2 ЕИСК се отнася критично към това, че Комисията не прави истински анализ защо известните от години и винаги приветствани от Комитета искания — напр. 160-те действия по плана за действие в областта на биологичното разнообразие от 2006 г. — не са приложени или са приложени в недостатъчна степен. Един анализ на причините за неприлагането или за провала на обемистия списък от действия в плана за действие относно биоразнообразието от 2006 г. става още по-важен, тъй като в края на краищата само чрез него могат целенасочено да се разработят нови мерки и стратегии с по-големи изгледи за успех.

1.3 Представената сега стратегия не съдържа по същество нищо ново. Проблемите не могат да се решат с представянето на нов стратегически документ, съдържащ отдавна известни искания. За опазването на биологичното разнообразие не липсват закони, директиви, програми, пилотни проекти, политически декларации или насоки, а има недостиг на прилагане и на съгласувани действия на всички политически равнища на действие.

1.4 Досега обаче политиките не намериха сили или воля да осъществят реформите, признати от години за необходими, макар в съобщението отново и отново да се заявява, че една решителна политика в областта на биологичното разнообразие е еднакво от полза и за обществото, и за икономиката. Дори и основните директиви на ЕС за опазване на природата — 32 и съответно 19 години след влизането си в сила — не са напълно транспонирани от държавите-членки.

1.5 ЕИСК признава, че са налице частични успехи при опазване на биологичното разнообразие. Това не бива обаче да

прикрива факта, че погледнато като цяло биологичното разнообразие драматично намалява. Ето защо ЕС е изправен пред предизвикателството да разработи насочена към прилагане стратегия.

1.6 За съжаление продължава да не е ясно как може да бъде преодоляна досегашната липса на политическа воля. В този смисъл представената стратегия за биологичното разнообразие не представлява истински напредък. Досегашните обсъждания на това съобщение в Съвета на министрите показват, че интегрирането на политиката за биологично разнообразие в други специализирани политики е далеч от своето осъществяване.

1.7 Затова е изключително важно в хода на предстоящите процеси на политически реформи (например на политиките в областта на рибарството, селското стопанство, транспорта, енергетиката и сближаването) да се прави тясна връзка със стратегията за биологичното разнообразие. ЕИСК обаче все още вижда големи недостатъци в това отношение. Това се отнася и за представените проекти във връзка с финансовата перспектива за 2014-2020 г., които според ЕИСК не изглеждат пригодни за предоставяне на необходимите финансови средства в необходимия обем. Комисията трябва да се отнася по-сериозно към собствената си стратегия за биологичното разнообразие!

1.8 По този въпрос в хода на изготвяне на настоящото становище беше направен паралел с кризата на дълга и с кризата на еврозоната. Ако държавите-членки на ЕС сами не приемат сериозно собствените си принципи и критерии, независимо дали става дума за разпоредбите относно защитата на природата или пък за залегналите в Договора от Маастрихт критерии за стабилност на паричния съюз, то няма защо да се учудваме, че а) възникват проблеми в съответната политическа област и б) гражданите губят доверието си в политиките.

1.9 Съществува определена потребност от информация и знания за биологичното разнообразие и за неговите сложни взаимодействия с развитието и заетостта, както и за посочване и подкрепа на успешни примери.

1.10 Комисията се призовава да представи най-сетне обещания още през 2006 г. списък на вредните за околната среда субсидии.

2. Основни елементи и контекст на съобщението на Комисията

2.1 През 2011 г. Европейският съвет в Гьотеборг прие Стратегията на ЕС за устойчиво развитие, в която беше формулирана ясна цел и в областта на биологичното разнообразие. Тя гласеше: „Опазване и възстановяване на местообитанията и природните системи и ограничаване на загубата на биологично разнообразие до 2010 г.“⁽¹⁾.

2.2 През март 2010 г. държавните и правителствените ръководители на държавите от ЕС трябваше да признаят, че не са постигнали целта си. Затова те одобриха нова цел, предложена от Комисията в нейното съобщение „Възможни варианти за визия и цели на ЕС по отношение на биологичното разнообразие след 2010 г.“⁽²⁾. Тази цел е за 2020 г. и гласи: „Спиране на загубата на биологично разнообразие и екосистемни услуги в ЕС до 2020 г. и възстановяването им в рамките на съществуващото, както и увеличаване на приноса на ЕС към предотвратяване на загубата на световното биологично разнообразие.“

2.3 Съветът възложи на Комисията да изготви проект на нова стратегия за постигане на тази цел. Този проект е представен в разглежданото тук съобщение.

2.4 В него Комисията – посредством известни от години факти – подчертава необходимостта най-сетне да се действа:

- Загубата на биологично разнообразие се разглежда като „най-сериозната глобална заплаха за околната среда“ наред с изменението на климата, при което се отбелязва, че двете са неразривно свързани.
- Изчезването на видове върви с небивало темпо: видовете понастоящем изчезват 100 до 1 000 пъти по-бързо от естественото темпо.
- В ЕС едва 17 % от местообитанията и видовете и 11 % от ключовите екосистеми, защитени от законодателството на ЕС, са в задоволително състояние⁽³⁾ ⁽⁴⁾.
- Малкото положителни резултати от въведените от 2001 г. насам мерки са били неутрализирани „от продължаващия и нарастващ натиск върху биологичното разнообразие на Европа. Протяната в земеползването, свръхексплоатацията на биологичното разнообразие и неговите компоненти, разпространението на инвазивни чужди видове, замърсяването и измененията на климата остават на същото ниво или дори се засилват“.

— Фактът, че при вземането на решения не се отчита икономическата стойност на биологичното разнообразие, също значително допринася за загубата му.

2.5 В настоящото съобщение на икономическите аспекти на загубата на биологично разнообразие се отделя повече внимание, отколкото в предишни документи на ЕС, което, наред с останалото, е видно и от все по-честата употреба на понятието „екосистемни услуги“. Отново се прави позоваване на Доклада за икономиката на екосистемите и биологичното разнообразие (TEEB)⁽⁵⁾ и като пример се отбелязва, че икономическата стойност само на опрашването от насекоми на територията на ЕС се оценява на 15 милиарда евро годишно. Оттук се прави изводът, че „продължаващото напояване на пчелите и други опрашващи насекоми може да има сериозни последици за европейските фермери“.

2.6 В раздел 3 на съобщението се описва рамката за действие за следващото десетилетие, която се състои от шест отделни цели:

- Цел 1: Пълно прилагане на директивите за птиците и за местообитанията,
- Цел 2: Поддържане и възстановяване на екосистемите и техните услуги,
- Цел 3: Повишаване на приноса на селското и горското стопанство за опазване и подобряване на биологичното разнообразие,
- Цел 4: Гарантиране на устойчивото използване на рибните ресурси,
- Цел 5: Борба с инвазивните чужди видове,
- Цел 6: Съдействие за предотвратяване на глобалната загуба на биологично разнообразие.

2.7 Всяка отделна цел обхваща пакет от дейности, чрез който трябва да се преодолеят специфичните предизвикателства по отделните цели. Описани са общо 37 дейности.

2.8 В съобщението многократно се обръща внимание, че е необходимо по-добро интегриране на политиката за биологичното разнообразие в други политики на ЕС (като селскостопанската политика или политиката по рибарството).

2.9 Необходимост от финансиране съществува най-вече в две области: пълното изграждане на мрежата Натура 2000 и изпълнение на договорените глобални ангажменти⁽⁶⁾.

2.10 Освен това се посочва, че „реформата на вредните субсидии (...) също ще бъде полезна за биологичното разнообразие“.

⁽¹⁾ COM(2001) 264 окончателен от 15.4.2001 г., стр.14 (не е преведено на български).

⁽²⁾ COM(2010) 4 окончателен.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>.

⁽⁴⁾ За местообитанията и видовете, които не са защитени от законодателството, не се привеждат данни, въпреки че те, естествено, също са важни за биологичното разнообразие.

⁽⁵⁾ „The Economics of Ecosystems and Biodiversity“ (TEEB), вж. <http://teebweb.org>.

⁽⁶⁾ Вж. 10-ата Конференция на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие (CoP-10) в Нагоя 2010 г.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК през последните години – още през февруари 2007 г., през юли 2009 г., както и през септември 2010 г. – многократно е изразявал становище по въпросите на политиката в областта на биологичното разнообразие.

3.2 ЕИСК констатира, че политиките, целите и дейностите, посочени в настоящия проект на стратегия, още през 2006 г. са били основна съставна част на тогавашния план за действие.

3.3 Представената сега стратегия не съдържа нищо ново по същество, но тя за пореден път показва кои подходи са абсолютно задължителни и кои са най-належащите, както и най-обещаващите. Стратегията в голяма степен представлява „sору-paste“ на стари, отдавна известни факти, искания и мерки. Тоест, всичко е напълно познато. Няма нужда повече да се обсъжда какво трябва да се направи, а по-скоро да се зададе въпросът: защо не се прави и как да преминем към целенасочено действие. Засега обаче стратегията не дава отговор на този централен въпрос.

3.4 Ето защо документът на Комисията е крайно незадоволителен. Затова ЕИСК настоява стратегията за биологичното разнообразие до 2020 г. да е по-категорично ориентирана към прилагане.

3.5 ЕИСК би желал да припомни онова, което беше представил в обобщение още през 2007 г.:

- Опазването на биоразнообразието е необходима и основна задача, която не включва само етичен и морален ангажимент. Съществуват и икономически основания, които налагат бързи и успешни действия.
- Изчезването на видовете в Европа е резултат от милиони единични премислени решения през последните десетилетия, които в огромното мнозинство от случаите са били взети в съответствие със съществуващото законодателство.
- Тенденциите на развитие на биоразнообразието продължават да бъдат отрицателни. Досега липсваше политическа воля за действително прилагане на мерките, които отдавна са признати за необходими.
- Причините за това са правилно посочени от Комисията в нейното съобщение – *„провалът на обществените институции и пропуските на традиционната икономика да признае икономическата стойност на природното наследство и на услугите, предлагани от екосистемите“*.
- Това и фактът, че етичната и моралната обосновка за запазване на биоразнообразието в рамките на процесите на планиране и политическа преценка по-скоро бива третирана като второстепенна, са довели до сегашното изостряне на ситуацията.
- Той приветства плана за действие от 2006 г. и призна за полезни посочените в него 160 (!) действия; повечето от тях още тогава съвсем не бяха нови, а от години стояха на дневен ред. ЕИСК изразява съжаление, че липсващият стратегически дебат относно въпроса, поставен в неговото проучвателно становище от 18 май 2006 г.⁽⁷⁾, защо в областта на

опазването на биоразнообразието има такива драстични разминавания между амбиции, декларации за намерения и действителност, почти не е засегнат в съобщението на Комисията и в плана за действие.

— ЕИСК подкрепя концепцията за глобалната отговорност на ЕС.

3.6 Тези основни положения от становището, прието от пленарната асамблея през 2007 г., днес са също толкова актуални, колкото и тогава. ЕИСК дълбоко съжالياва, че през изминалите години не е настъпила никаква решителна промяна.

3.7 Изследване на причините за неприлагането или за провала на обемистия списък от действия в плана за действие относно биоразнообразието от 2006 г. липсва и в настоящото съобщение на Комисията. Един такъв компетентен анализ на провала е още по-важен, тъй като в крайна сметка само въз основа на него могат целенасочено да се разработят нови мерки и стратегии с по-големи изгледи за успех. Проблемите не могат да се решат с представянето на нов стратегически документ, съдържащ отдавна известни искания.

3.8 Независимо че Комисията от години се опитва да привежда в по-голяма степен и икономически аргументи за опазване на биологичното разнообразие, резултатите са слаби. ЕИСК, който веднъж окачестви политиката по опазване на биологичното разнообразие като *„дългосрочна икономика, поради което министрите на икономиката и финансите би следвало също да се заемат най-сетне с тази тема“*⁽⁸⁾, приветства, от една страна, опита да се покажат последиците за икономиката от непровеждане на политиката за биологично разнообразие. Досега обаче липсва интегриране на политиката за биологичното разнообразие в икономическата и финансова политика на ЕС. Новата стратегия би следвало да даде отговор, как това може да се промени.

3.9 От друга страна, ЕИСК държи да обърне внимание на една опасност, която може би е свързана със засилващия се акцент върху икономическите аспекти. Това е опасността опазването на биологичното разнообразие в бъдеще да се концентрира главно върху онези области, които са или изглеждат икономически рентабилни в краткосрочен план. Ето защо Комисията би трябвало да обмисли как да се подходи към видове и местообитания, чиято икономическа стойност не може да бъде непосредствено пресметната. Би било трудно например да се представи в евро стойността на едри бозайници като вълк, мечка или рис; същото се отнася и за жабата, скакалеца, белия щъркел и хиляди други видове. Същевременно видове, чийто – включително и икономически – „принос“ е направо неопценим, остават извън политическия дебат. Къде са програмите за опазване на бактерии, гъби или дъждовни червеи, т.е. за т.нар. „деструенти“, без които би било невъзможно разграждането на органични субстанции?

3.10 Стратегията е силно концентрирана върху селското и горското стопанство, както и върху политиката в областта на рибарството. От една страна това е оправдано, тъй като а) те имат последици върху биологичното разнообразие и б) става дума за политики, които засягат обширни площи и върху които ЕС може да оказва влияние. От друга страна, твърде малко внимание е отделено на други сектори, които имат вредно въздействие върху биологичното разнообразие, каквито са напр. транспортът и устройството на територията.

⁽⁷⁾ ОВ С 195 от 18.8.2006 г., стр. 96.

⁽⁸⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 150, параграф 1.6.

3.11 Комисията, разбира се, е права, посочвайки в проекта за стратегия, че „реформата на вредните субсидии (...) също ще бъде полезна за биологичното разнообразие“. Но тя би следвало най-сетне да представи и списъка на вредните субсидии. Такова обещание има още от 2006 г., но то и до днес не е изпълнено.

3.12 ЕИСК приветства декларацията на Комисията, че в бъдеще тя ще проверява всички разходни позиции по отношение на съвместимостта им с опазване на биоразнообразието и ще се погрижи посредством инициатива, насочена към предотвратяване на нетните загуби, на биоразнообразието да не бъдат нанасяни допълнителни вреди.

4. Бележки по отделните цели

4.1 Въз основа на разглеждането на шестте отделни цели и на някои от дейностите, ЕИСК би желал да покаже защо смята представената нова стратегия относно биологичното разнообразие за недостатъчно амбициозна от експертна гледна точка. Причината за това, че Комисията подхожда много спържано при формулирането на дейностите, вероятно е по-скоро от политическо естество. Изключително трудните преговори в Съвета „Околна среда“ за определянето на отделни действия показват, че биологичното разнообразие продължава да не е интегрирано в други политики.

4.2 Цел 1:

4.2.1 Директивата за птиците от 1979 г., както и Директивата за местообитанията от 1992 г. са основните директиви за опазване на природата в Европа, без чието пълно прилагане опазването на природата в Европа няма бъдеще. Може обаче да се възприеме като изключително лош сигнал, че **Цел 1** на новата стратегия за биологичното разнообразие гласи: „**Пълно прилагане на директивите за птиците и местообитанията**“. Най-големия проблем на политиката в областта на биологичното разнообразие в Европа ЕИСК вижда в обстоятелството, че 32 и съответно 19 години след влизането си в сила тези директиви още не са напълно транспонирани. Това по впечатляващ начин доказва, че за опазване на биологичното разнообразие липсва политическа воля, а не правна основа и стратегии. В това отношение със сигурност важна роля следва да играе и Съдът на ЕС, защото дори и добрите стратегии не могат за заместят очевидно липсващата политическа воля.

4.2.2 Разочарованието на ЕИСК от бавното прилагане на тези директиви е още по-голямо, тъй като повечето практически действия с успешен резултат бяха средносрочно или непосредствено свързани с тези директиви за защита на природата. От време на време се поставя политическият въпрос дали пък тези директиви и техните цели продължават да са „актуални“. ЕИСК отговаря на този въпрос с еднозначно и недвусмислено „да“, защото не вижда никаква възможност новите цели да бъдат постигнати без бързото и цялостно прилагане на съществуващите директиви.

4.2.3 По този въпрос в хода на изготвяне на настоящото становище беше направен паралел с кризата на дълга и с кризата на еврозоната. Ако държавите-членки на ЕС сами не приемат сериозно собствените си принципи и критерии, независимо дали става дума за разпоредбите относно защитата на природата или пък за заетите в Договора от Маастрихт критерии за стабилност на паричния съюз, то няма защо да се учудваме, че а) възникват проблеми в съответната политическа област и б) гражданите губят доверието си в политиките.

4.2.4 Сред дейностите за постигане на тази цел, като належащо е посочено „осигуряването на адекватно финансиране за териториите от Натура 2000“. ЕИСК също е на това мнение, но в представения проект на финансовата перспектива за 2014-2020 г. не намира потвърждение, че през новия финансов период ще се стигне до необходимите подобрения по същество. Изплащането на премия за стопанисване на зони по Натура 2000, например от земеделски стопани, би било добър сигнал, но то за съжаление не е предвидено в реформата на ОСП.

4.2.5 Едва 17 % от местообитанията и видовете и 11 % от ключовите екосистеми, защитени от законодателството на ЕС, са в задоволително състояние. ЕИСК моли Комисията за информация, дали формулираната цел до 2020 г. „броят на оценките, показващи подобрен природозащитен статус (...) да се увеличи със 100 % за местообитанията и с 50 % за видовете“ ще бъде достатъчна, за да се спре наистина загубата на биологично разнообразие. Според Комитета тази формулировка означава, че Комисията би била доволна, ако до 2020 г. 34 % от местообитанията и видовете, защитени от законодателството, показват благоприятен природозащитен статус (следователно 2/3 ще са с незадоволителен статус).

4.3 Цел 2:

4.3.1 **Цел 2** се отнася за „Поддържане и възстановяване на екосистемите и техните услуги“ – обещание, което държавните и правителствените ръководители бяха дали още през 2001 г. До 2020 трябва да се постигат съответни подобрения, напр. чрез създаване на зелена инфраструктура, както и чрез възстановяване на поне 15 % от нарушените екосистеми⁽⁹⁾.

4.3.2 ЕИСК подчертава, че през последните десетилетия конфликтите във връзка със земеползването драматично се изостриха, и то във всички области (напр. селско и горско стопанство, добив на енергия, транспорт, устройство на територията). При сегашните рамкови условия възстановяването на нарушени екосистеми по-скоро ще засили конфликтите, свързани със земеползването, тъй като – от гледна точка на ползвателите на земи – защитата на природата се възприема като допълнителен конкурент. ЕИСК призовава в обещаната за 2012 г. стратегия за прилагането да бъдат предложени начини за решаване на тези конфликти.

4.4 Цел 3:

4.4.1 **Цел 3, „Повишаване на приноса на селското и горското стопанство за опазване и подобряване на биологичното разнообразие“**, също е елемент от дискусиата, който от години остава нерешен. ЕИСК многократно е посочвал, че в професиите от селското и горското стопанство съществува подчертан афинитет към опазване на природата и на местообитанията. Много пилотни проекти показват, че в партньорско сътрудничество могат да се постигнат положителни резултати.

4.4.2 Земеделските стопани са готови да приемат предизвикателството, че обществото им възлага „многофункционална роля“, а не просто производствени функции. Но във връзка с това те се виждат изправени пред задачи, които струват пари, а не носят печалба, тъй като цените на производител не включват допълнителните услуги, които се очакват от селското стопанство.

⁽⁹⁾ Тази цел е в съответствие с аналогичните цели на Конвенцията за биологичното разнообразие.

4.4.3 Общата селскостопанска политика трябва следователно да бъде съответно адаптирана, за да реши тази дилема. Комитетът препраща към своите досегашни становища по тези въпроси и ще продължи и в това отношение интензивно да следи предстоящата реформа на ОСП.

4.4.4 В допълнение към това би трябвало да се проучат и начини на финансиране извън бюджета на ЕС за селското стопанство, за да се гарантира необходимото стимулиращо въздействие.

4.5 Цел 4:

4.5.1 **Цел 4, „Гарантиране на устойчивото използване на рибните ресурси“**, се отнася пряко за политиката на ЕС в областта на рибарството. Интересите на промишления риболов и тези на опазването на биологичното разнообразие продължават да са в конфронтация помежду си. Ето защо не предизвиква учудване, че формулираните за рибарството цели (например Дейност 13 „Подобряване на управлението на рибните запаси“) са изключително общи и не съдържат почти никакви количествено измерими цели за опазване на природата. ЕИСК приветства целта до 2015 г. (а не чак до 2020 г.) рибните запаси да се поддържат или възстановяват до нива, които могат „да осигурят максимален устойчив улов“, но трябва да се признае, че това е цел, свързана повече с управлението на рибарството, отколкото с политиката за опазване на природата. Обсъжданията в Съвета обаче показаха, че дори и срещу такива по-скоро неангажиращи формулировки съществува значителна съпротива. За ЕИСК това е сигнал, че, както и досега, политиката за биологично разнообразие трябва да отстъпва място на производствени методи, отдавна признати като несъответстващи на

устойчивото развитие. Той ще продължи интензивно да следи по-нататъшните преговори по реформата на политиката в областта на рибарството.

4.6 Цели 5 и 6:

4.6.1 Относно **Цел 5, „Борба с инвазивните чужди видове“**, ЕИСК изрази позицията си в становище⁽¹⁰⁾. Този проблем не е нов, но продължава да очаква да бъде разрешен, също както **Цел 6, „Съдействие за предотвратяване на глобалната загуба на биологично разнообразие“**. Във връзка с Цел 6 Комитетът отбелязва, че много от декларациите и обещанията по отношение на опазване на глобалното биологично разнообразие очевидно не се спазват. Проектът „Национален парк Yasuni“ в Еквадор е пример за това, как международната общност предлагаше финансова помощ, за да се отмени проект за добив на нефт на негова територия. Но полученото финансиране не достигна обещания размер, така че там ще се добива нефт, във вреда на природата в тропическите гори.

4.6.2 ЕИСК моли Комисията, Съвета и Европейския парламент ясно да посочат какъв бюджет ще бъде предоставен за „глобалната политика за биологичното разнообразие“ през новия финансов период 2014-2020 г., тъй като това не е видно от публикуваните до момента документи. Досега ЕС и държавите-членки са предоставили по-малко от 0,004 % от своите икономически ресурси за глобални мерки за развитие и опазване на биологичното разнообразие. Така проблемите, които понастоящем по-скоро продължават да нарастват поради глобалната конкуренция в земеползването, не могат да бъдат решени.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ ОВ C 306 от 16.12.2009 г., стр. 42.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 302/2009 относно многогодишен план за възстановяване на червения тон в източната част на Атлантическия океан и в Средиземно море“

COM(2011) 330 окончателен — 2011/0144 (COD)

(2012/С 24/25)

Докладчик: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

На 24 юни 2011 г. Съветът и на 18 юли 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 302/2009 относно многогодишен план за възстановяване на червения тон в източната част на Атлантическия океан и в Средиземно море“

COM(2011) 330 окончателен — 2011/0144 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 129 гласа „за“, 1 глас „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК подкрепя предложенията на Европейската комисия и отдава признание на усилията, положени от държавите-членки и рибарите в изпълнение на нелекия план за възстановяване на червения тон на Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан (ИССАТ). Този план вече дава резултат, но неговото прилагане има важни социално-икономически последици, които следва да бъдат отчитани.

1.2 За да може да се наблюдава възстановяването и да се приемат най-подходящите мерки за управление в бъдеще, Комитетът приканва държавите-членки и Комисията да продължат да подкрепят приложните научни изследвания.

2. Въведение

2.1 Представеното от Комисията предложение за регламент е изменение на Регламент (ЕО) № 302/2009 за изготвянето на многогодишен план за възстановяване на червения тон в източната част на Атлантическия океан и в Средиземно море.

2.2 Регламент (ЕО) № 302/2009, приет на 6 април 2009 г. като следствие от препоръка 08-05 на ИССАТ, приета на 16-ото й специално заседание, проведено през ноември 2008 г., отменя Регламент (ЕО) № 1559/2007 на Съвета от 17 декември 2007 г., с който първоначално се създаде многогодишен план за възстановяване на червения тон в източната част на Атлантическия океан и в Средиземно море.

2.3 На годишното си заседание през 2010 г. ИССАТ прие препоръка, изменяща съществуващия многогодишен план с цел възстановяване на популацията от червен тон в източната част на Атлантическия океан и в Средиземно море.

2.4 Препоръката от 2010 г. намалява допълнително общия допустим улов (ОДУ), засилва мерките за понижаване на риболовния капацитет и мерките за контрол, най-вече по отношение на операциите по прехвърляне и поставяне в клетка.

2.5 Целта на тези мерки е да се гарантира ефективността на плана с оглед постигането през 2022 г. на биомаса, която да отговаря на максималния устойчив улов (BMSY) с не по-малко от 60-процентна вероятност.

2.6 Препоръките на ИССАТ имат задължителна сила за договарящите страни, които не са повдигнали възражения срещу тях. Като договаряща страна в ИССАТ от 1997 г. Европейският съюз трябва да прилага приетите препоръки, срещу които не е изразил възражения.

2.7 Поради всички тези причини предложението за регламент има за цел посочената препоръка на ИССАТ да се въведе в правото на Съюза.

3. Промени

3.1 На първо място, променя се целта на плана за възстановяване, като трябва да се постигне BMSY с не по-малко от 60-процентна вместо 50-процентна вероятност.

3.2 Въвеждат се някои промени в определенията, по-специално разширяване на обхвата на „допълнителен кораб“ и „дейности по прехвърляне“, уточняване на „отглеждане“ и добавяне на „отговорна държава-членка“ и „държава-членка, отговаряща за“.

3.3 В Глава II „Възможности за риболов“ се въвежда задължението държавите-членки да предават на Комисията не по-късно от 15 септември всяка година временен годишен риболовен план за следващата година.

3.4 Във връзка с мерките за капацитета, обхванати в Глава III, предложението за регламент предвижда график за адаптиране на капацитета на всяка държава-членка между 2010 и 2013 г., така че през последната година за всяка държава-членка да се отстрани 100 % от несъответствието между нейния риболовен капацитет и нейния риболовен капацитет, съизмерим с квотата ѝ, както за риболовни кораби, така и за капани.

3.5 В Глава IV „Технически мерки“ закритият риболовен сезон се удължава с един месец за кораби с мрежа гъргър през периода от 15 юни до 15 май на следващата година.

3.6 Глава V съдържа промените във връзка с „Мерки за контрол“, по-специално:

3.6.1 Комисията не приема включване със задна дата на риболовен кораб, нито на кораб за улов в списъците, които всяка държава-членка трябва да изпраща на Комисията 45 дни преди началото на риболовния сезон.

3.6.2 Задължението на капитаните на кораби за улов на Съюза да вписват в бордовия дневник не само предвиденото в системата на Общността за контрол на правилата на общата политика в областта на рибарството (ОПОР), но и информацията, изброена в приложение II на предложението за регламент за строг контрол на улова на червен тон.

3.6.3 Налага се пълна забрана на съвместни риболовни операции с други договарящи страни.

3.6.4 Заменя се изцяло членът на Регламент 302/2009, който се отнася до „операции за прехвърляне“, като се предлага по-ефикасна и по-ясна система за контрол над тези операции.

3.6.5 Освен това се заменя напълно и членът, който се отнася до „операции за поставяне в клетки“.

3.6.6 Членът, който се отнася до „система за наблюдение на корабите“ (VMS) се разширява със задължението предаването на данни от VMS до ICCAT от страна на риболовни кораби, включени в регистъра на ICCAT относно корабите за улов на червен тон, да започва най-малко 15 дни преди откриване на риболовния сезон и да продължава най-малко 15 дни след неговото закриване. Освен това предаването на данни не се прекъсва, когато корабите са в пристанище.

3.6.7 „Записване и докладване на дейности, свързани с капани“ се изменя така, че освен съобщаването на регистрирания улов с капани, след приключването на всяка риболовна операция следва да се съобщи и приблизителната оценка на останалите в капана количества.

3.6.8 Освен това се разширява „Схемата на ICCAT за съвместна международна инспекция“ така, че ако през даден период има повече от 15 риболовни кораба на дадена държава-членка, извършващи дейности по улов на червен тон в зоната по Конвенцията ICCAT, за този период от време държавата-членка поддържа инспекционен кораб в зоната по конвенцията или си сътрудничи с друга държава-членка или договаряща страна с оглед на съвместното използване на инспекционен кораб.

3.6.9 Член 30, който се отнася до „Програмата за национални наблюдатели“, се изменя, като се разширява обхватът на националните наблюдатели, така че да включва:

— 100 % от активните кораби с дължина 24 м през 2011 г.;

— 100 % от активните кораби с дължина по-малка или равна на 20 м през 2012 г.;

— 100 % от корабите влекачи.

3.6.10 В „Програмата за регионални наблюдатели на ICCAT“ параграф 1 се заменя с друг, в който се уточнява, че всяка държава-членка осигурява присъствието на наблюдател на ICCAT на борда на:

— всички кораби с мрежа гъргър с дължина над 24 м през целия риболовен сезон за 2011 г.;

— всички кораби с мрежа гъргър с дължина над 20 м през целия риболовен сезон за 2012 г.;

— всички кораби с мрежа гъргър независимо от тяхната дължина през целия риболовен сезон от 2013 г. нататък.

3.6.10.1 На посочените кораби с мрежа гъргър, на борда на които няма регионален наблюдател, не се позволява да извършват риболов или дейности, свързани с улова на червен тон.

3.6.11 „Достъпът до видеозаписи“, регламентиран в член 32, се заменя изцяло, като се добавя нов параграф, с който държавите-членки се задължават да предприемат необходимите мерки за предотвратяване на замяната, монтирането или друга намеса в оригиналния видеозапис.

3.6.12 Добавя се член 33а, озаглавен „Изпращане на плана за инспекции на Съюза до ICCAT“, в който се определя датата 15 септември, до която държавите-членки трябва да изпратят на Комисията своя план за инспекции относно следващата година. Комисията изпраща плана за инспекции на Съюза до секретариата на ICCAT за одобрение.

3.6.13 Параграф 1 на член 34 относно „Пазарните мерки“ се заменя с нов, в който, освен че се забраняват вътрешната търговия, разтоварването на суша, вносът, износът, поставянето в клетки за утаяване или отглеждане, реекспортът и трансбордирането на червен тон, който не е придружен от точна, пълна и заверена документация, изисквана съгласно настоящия регламент, всички тези дейности се забраняват, ако не бъдат придружени и от документацията, изисквана от Регламент (ЕС) № 640/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 г. за създаване на програма за документацията за улова на червен тон (*Thunnus thynnus*).

3.6.14 И накрая, в глава V „Мерки за контрол“ на предложението за регламент са включени замяната и изменението на приложенията в съответствие с всички променени мерки.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК оценява и подкрепя променените и нововъведените технически мерки и мерки за контрол, тъй като разбира, че те са плод на натрупания опит и ще помогнат да се възстановят популациите на червения тон в източната част на Атлантическия океан и в Средиземно море с цел през 2022 г. да се постигне биомаса, която да отговаря на максималния устойчив улов (BMSY) с не по-малко от 60-процентна вероятност.

4.2 Освен това Комитетът призовава Комисията да прилага възможно най-стриктно настоящия регламент във всички държави-членки и договарящи страни, които извършват дейности, свързани с улова или отглеждането и утаяването на червен тон в зоната по Конвенцията ICCAT.

4.3 ЕИСК признава усилията, които полагат през последните години Европейската комисия, държавите-членки и рибарите за адаптиране на флотата си към наличните възможности за риболов и в изпълнение на нелекия план за възстановяване, със съответните социално-икономически последици, породени от него, които следва да бъдат отчитани.

4.4 Комитетът с удовлетворение констатира, че направените жертви дават плод и че както учените, така и засегнатите рибари виждат как се възстановява популацията на червен тон.

4.5 Комитетът приканва държавите-членки и Комисията да продължат да подкрепят националните научноизследователски институти с цел те да могат да направят възможно най-добрите оценки на популацията на червен тон и последиците от плана за възстановяване. С оглед на това приветства създаването на научна обсерватория, включваща администрациите, научните работници и операторите на капани, както и частните инициативи, разработени от предприятия и научни работници, чиято цел е да допринасят за по-доброто опознаване на вида.

4.6 По отношение на установените периоди на закрит риболовен сезон за кораби с мрежа гъргър, ЕИСК счита, че предложенията за изменение на настоящия закрит риболовен сезон трябва да се анализират много внимателно от учените с цел тази дейност да стане по-устойчива в икономически, социален и екологичен план.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно храните, предназначени за кърмачета и малки деца, и храните за специални медицински цели“

COM(2011) 353 окончателен — 2011/0156 (COD)

(2012/C 24/26)

Докладчик: г-жа Madi SHARMA

На 5 юли 2011 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 храните, предназначени за кърмачета и малки деца, и храните за специални медицински цели“

COM(2011) 353 окончателен — 2011/0156 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 141 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства Комисията за направения от нея цялостен преглед на съществуващото законодателство в областта на храните и признава, че е трудно да се направи ясно разграничение между храните за обща консумация и храните, предназначени за определени категории от населението. Тази липса на яснота затруднява тълкуването, прилагането и спазването на настоящото законодателство, особено за държавите-членки и гражданското общество.

1.2 Комисията извърши задълбочена оценка на въздействието и свързаните с това консултации, за да бъде последователна в целите си, а именно - съгласуваност, опростяване и хармонизация на вътрешния пазар. Оценката на въздействието включва преглед на административните тежести, промените в състава и етикетирането, иновациите, конкурентоспособността, цените, защита на потребителите и информацията за потребителите, възможните последици по отношение на заетостта и дребния бизнес и социалното благоденствие.

1.3 Изключително важно е да се запази сегашното определение за „храни за специални медицински цели“, за да могат да се разграничават от храните за общо потребление и да се гарантира, че в състава им са включени основни съставки като аминокиселини или олигопептиди.

1.4 ЕИСК счита също така, че в категорията на пълноценните храни със стандартни хранителни съставки следва да бъдат включени формулите за преждевременно родени деца, които са изключително уязвима група, често в лошо здравословно състояние.

1.5 Настоящото прилагане на законодателната рамка, както признава Комисията, води до изкривяване на търговския обмен

във вътрешния пазар, поради различия в тълкуването и прилагането от страна на държавите-членки. Изразява се надежда, че с предложени нов регламент ще се коригира изкривяването, без това да породи неблагоприятни последици за заетостта или МСП в сектора, и ще се оказва постоянна подкрепа за иновациите.

1.6 Всички продукти, предназначени за консумация от човека, понастоящем са защитени от законодателството на ЕС относно безопасността на храните, етикетирането и твърденията, за което следи Европейският орган за безопасност на храните (ЕОБХ). С новото предложение се оказва подкрепа за хармонизацията на правилата на ЕС в областта на безопасността на храните и защитата на потребителите, като се отстраняват всякакви дублирания и двусмислия. Принципът на субсидиарност е спазен, тъй като на държавите-членки се дава възможност да прилагат националното законодателство, когато това е в интерес на общественото здраве.

1.7 ЕИСК призовава Комисията да направи преглед и щателна научна оценка на храните за растеж за кърмачета на възраст от 12 до 36 месеца. Понастоящем има противоречиви научни заключения, а обществеността се нуждае от ясни насоки и информация.

1.8 ЕИСК настоява в новото законодателство да се запази настоящата правна разпоредба (член 8, параграф 2 от Директива 2009/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 г. относно храни, предназначени за специфична хранителна употреба), която позволява информацията за специални хранителни продукти и тяхната правилна употреба да се съобщава на здравните работници с цел те да могат да информират правилно потребителите и пациентите и да им дават подходящи препоръки.

1.9 ЕИСК призовава Комисията да гарантира, че няма да има изкривяване на търговските отношения в сектора на храните за спортисти, където търговия на дребно в Европа възлиза на 2 357 млн. евро и бележи годишен ръст от 7 %. В по-широкия контекст на безопасността на храните и етикетирането, ЕИСК настоятелно приканва Комисията да предвиди в бъдещото законодателство въвеждането на предупреждения върху хранителни продукти, чиито хранителни свойства (особено когато се отнася за храните за спортисти и за продукти за отслабване/диети) могат да имат вредни последици, когато се приемат продължително време или в непрепоръчителни количества.

1.10 ЕИСК признава, че поради настоящото многообразие в икономически, социален и културен план в Европа не винаги е възможно всички категории от населението да получават всички необходими хранителни вещества за здравословен живот. Ето защо бяха разработени обогатени храни, за които Комисията изготви правила, уреждащи рекламирането и етикетирането им. В тази връзка ЕИСК твърдо подкрепя настоящите законодателни и изпълнителни мерки на ЕС, които ще гарантират, че цялата незадължителна информация върху хранителните продукти ще бъде поднасяна ясно, точно и достоверно. Тя не трябва да е заблуждаваща, за да даде възможност на крайните потребители да направят информиран избор, а на специалистите в областта на медицината, диетологията или фармацията – да получат достатъчно сведения за хранителния състав и правилната употреба на храните за специални медицински цели.

1.11 Накрая, ЕИСК подкрепя запазването на задължението за въвеждане на система за бързо сигнализиране за храни и фуражи (RASFF) в случай на хранителни кризи, които могат да засегнат европейските потребители, така както е предвидено в съображенията от съобщението на Комисията.

2. Контекст

2.1 Свободното движение на безопасни и здравословни храни представлява съществен елемент от вътрешния пазар и допринася значително за здравето и благосъстоянието на гражданите. В този контекст законодателството на ЕС в областта на храните беше изготвено, така че да гарантира, „че на пазара няма да се продават храни, които не са безопасни“. Това изискване се отнася както за физическото съдържание, така и за правилата за етикетиране.

2.2 Рамковата директива за диетичните храни (Директива 2009/39/ЕС) беше приета през 1977 г., във връзка с това, че „различията между националните законодателства относно храни, предназначени за специфична хранителна употреба, затрудняват свободното им движение, [и] могат да създадат неравни условия за конкуренция“. В това предложение са запазени термините от определението за „храни за специални медицински цели“, за да се осигури тяхното разграничение от обикновените храни и включването на съставки от съществено значение в техните формули. В „общоприетото определение на диетичните храни“, изготвено в съответствие с общите разпоредби и правила в областта на етикетирането, се посочва, че диетичните храни имат три основни характеристики:

- те са специални и се различават от храните за нормална консумация (състав и начин на производство);
- те са предназначени за определени категории от населението, а не за цялото население;
- те отговарят на специалните хранителни изисквания на хората, за които са предназначени.

2.3 Примери за диетични храни, така както са дефинирани в рамковата директива за диетичните храни, са храните, предназначени за кърмачета или малки деца, за хора с непоносимост към глутен или за специални медицински цели, като „декларацията за пригодността за специфичната хранителна употреба“ трябва да бъде приложена към опаковката. Вече съществува специално законодателство, с което се урежда съставът и етикетирането на някои групи хранителни продукти (храни за кърмачета; преработена храна на зърнена основа и храна за бебета; храни, предназначени за употреба при нискокалорични диети; храни за специални медицински цели и храни за хора с непоносимост към глутена). Липсват обаче правила за храните за спортисти, за хората с диабет и за хората с непоносимост към лактозата.

2.4 През 2007 г. Комисията започна консултации с държавите-членки относно Рамковата директива за диетичните храни. Оттогава са проведени последващи консултации с държавите-членки, с междуправителствени ръководни групи (SANCO, AGRI, ENTR, RTD, TRADE и Генералния секретариат), с представители на промишлеността и на потребителите. Беше изготвен и външен консултантски доклад.

2.5 В резултат на тези консултации Комисията изготви настоящото предложение за регламент относно храните, предназначени за кърмачета и малки деца, и храните за специални медицински цели. С предлагания регламент се отменят следните директиви:

- Директива 2009/39/ЕО относно храни, предназначени за специфична хранителна употреба - „Рамкова директива за диетичните храни“, 1989 г.;
- Директива 92/52/ЕО относно храни за кърмачета и храни за малки деца, предназначени за износ за трети страни;
- Директива 96/8/ЕО относно храни, предназначени за използване при нискокалорични хранителни режими за намаляване на телесното тегло;
- Регламент (ЕО) № 41/2009 на Комисията относно състава и етикетирането на храни, подходящи за употреба от хора, които имат непоносимост към глутен.

2.6 Действията, предлагани от Комисията, са насочени към опростяване и изясняване на приложимите законови изисквания относно определени категории храни и въвеждането на единен списък на веществата, които могат да се влагат в храните („списък на Съюза“), обхванати от предложението. По-специално с предложението:

- отпада понятието за диетични храни;
- осигурява се ново общо рамково законодателство, приложимо към ясно определени категории храни с доказано съществено значение за определени, ясно установени групи потребители със специални хранителни нужди;
- запазват се специални мерки за категориите храни от съществено значение;
- определят се общи правила по отношение на състава и етикетането, приложими за тези категории храни;
- премахват се различните тълкувания и затруднения за държавите-членки и стопанските субекти, свързани с

прилагането на различни законодателни актове в областта на храните, като се опростява регулаторната среда;

- премахват се тежестите, свързани с уведомителната процедура;
- гарантира се, че сходни продукти се третира по един и същ начин на цялата територия на Съюза;
- премахват се правила, които са станали излишни, противоречиви и потенциално несъвместими;
- създава се единен правен инструмент за веществата, които могат да се влагат в храните, обхванати от настоящото предложение.

2.7 Предвиждат се процедури по спешност, изброени в член 6 от предложението на Комисията, в случаи, когато храни, обхванати от настоящото предложение, представляват сериозна опасност за човешкото здраве.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за определяне на изисквания за защита на здравето на населението по отношение на радиоактивни вещества във водата, предназначена за консумация от човека“

COM(2011) 385 окончателен — 2011/0170 (NLE)

(2012/C 24/27)

Докладчик: г-н Josef ZBOŘIL

На 27 юни 2011 г. Комисията реши, в съответствие с членове 31 и 32 от Договора за Евратом, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Съвета за определяне на изисквания за защита на здравето на населението по отношение на радиоактивни вещества във водата, предназначена за консумация от човека“

COM(2011) 385 окончателен — 2011/0170 (NLE).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 105 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Заключение

1.1.1 Комитетът приветства настоящото предложение, с което се определят основните норми на безопасност за защитата на здравето на населението срещу опасностите, произтичащи от йонизиращото лъчение, свързано с радиоактивните вещества в питейната вода.

1.1.2 ЕИСК одобрява изготвянето на предложението с правно основание глава 3 от Договора за Евратом, с което се цели да се осигури съгласуваност на подхода с изискванията за наблюдение на околната среда в съответствие с този договор и с основните норми на безопасност за радиационна защита.

1.1.3 В предложението се определят стандарти за качество и изисквания за мониторинг в стандартни условия. Ситуациите на радиологична опасност и произтичащото от тях замърсяване на питейната вода от изкуствени радиационни източници се разглеждат от отделен регламент за извънредните ситуации ⁽¹⁾.

1.1.4 Комитетът отбелязва, че Препоръка 2001/928/Евратом на Комисията ⁽²⁾ от 20 декември 2001 г. за защитата на обществеността срещу излагане на въздействието на радон от снабдяването с питейна вода разглежда радиологичното качество на питейната вода по отношение на радона и дългоживеещите продукти от разпада на радона.

1.2 Препоръки

1.2.1 Комитетът изразява съгласие, че радонът и продуктите от разпада на радона следва да бъдат включени в обхвата на предложената директива, независимо от съществуващата Препоръка 2001/928/Евратом.

⁽¹⁾ Регламент (Евратом) № 3954/87 на Съвета.

⁽²⁾ Препоръка на Комисията от 20 декември 2001 г. за защитата на обществеността срещу излагане на въздействието на радон от снабдяването с питейна вода (2001/928/Евратом).

1.2.2 Въпреки това ЕИСК препоръчва дългоживеещите радиоизотопи полоний (Po-210) и олово (Pb-210) да бъдат включени в определението за обща индикативна доза (ОИД).

1.2.3 ЕИСК отбелязва, че в предложената директива се отчита химичната токсичност на урана – Приложение 3, параграф 3 „Характеристики на работата и методи за анализ“. Комитетът препоръчва също така в Директива 98/83/ЕО на Съвета относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека, да се включи разпоредба относно токсикологичните проверки на подпочвените води, предназначени за снабдяване с питейна вода, в изложени на облъчване райони, в които има по-високи нива на съдържащи уран вещества.

1.2.4 ЕИСК отбелязва, че параметърните стойности за тритий, описани в Приложение I от предложената директива, са сто пъти по-ниски от тези в Насоките за качеството на питейната вода, издадени от Световната здравна организация (Женева, 3-то издание, 2008 г.). Въпреки че една прекалено ниска параметърна стойност на тритий не води до неоправдани ограничения към настоящия момент и може да бъде полезна като показател за други проблеми, тя следва да бъде преразгледана с оглед на бъдещите технологии.

1.2.5 Комитетът оценява изключително задълбочената работа по предложението, извършена от всички участващи органи, и препоръчва неговото приемане във възможно най-кратки срокове.

2. Контекст

2.1 Водата е една от най-изчерпателно регулираните области на законодателството на Общността за околната среда. Само много малък процент от системите за питейна вода са разположени в области, в които има потенциални източници на изкуствено радиоактивно замърсяване от съоръжения за използване, производство или депониране на радиоактивни вещества.

2.2 Изисква се широкомащабен мониторинг на системите за водоснабдяване, които са уязвими за този вид замърсяване, за да се гарантира, че питейната вода от тях е безопасна. Въпреки това в Европа съществуват много региони, в които наличието на естествени радиоактивни вещества предизвиква загриженост.

2.3 Техническите изисквания на равнище ЕС за защита на здравето на населението по отношение на радиоактивни вещества в питейната вода са финализирани преди повече от пет години, след процес на консултации с участието на експертната група по член 31 от Договора за Евратом, на Комитета, създаден съгласно Директивата за питейната вода, и на Комитета от представители на държавите-членки, създаден съгласно членове 35 и 36 от Договора за Евратом. Досега не бяха приложени изискванията за мониторинг на тритий и обща индикативна доза съгласно Директива 98/83/ЕО на Съвета относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека, в очакване на приемането на изменения на Приложение II („Контрол“) и Приложение III („Спецификации за изследване на параметрите“).

2.4 Изискванията за мониторинг на нивата на радиоактивност с основание са включени в специално законодателство съгласно Договора за Евратом с цел запазване на еднородността, съгласуваността и пълнотата на законодателството за радиационна защита на равнището на Общността.

2.5 По тези причини Комисията представи предложение, в което се определят изисквания за защита на здравето на населението по отношение на радиоактивните вещества във водата, предназначена за консумация от човека, въз основа на член 31 от Договора за Евратом.

2.6 След тяхното приемане разпоредбите на предложената директива съгласно Договора за Евратом ще заменят тези на Директива 98/83/ЕО по отношение на радиоактивните вещества в питейната вода.

2.7 Ръководните принципи на предложената директива са, както следва:

2.7.1 правно основание: разпоредбите на тази директива са свързани с основните стандарти за опазване на здравето на населението. Следователно, като правно основание е избран Договорът за Евратом и по-специално членове 31 и 32 от него.

2.7.2 принцип на субсидиарност: тъй като съгласно дял II, глава III от Договора за Евратом Общността разполага с изключителни законодателни правомощия, предложението не е предмет на принципа на субсидиарност.

2.7.3 принцип на пропорционалност: предложението е съобразено с принципа на пропорционалност, тъй като определя минимални хармонизирани стандарти за мониторинг на тритий и обща индикативна доза и адаптира изискванията на Директива 98/83/ЕО, свързани с радиоактивността, към последните научни и технически постижения.

2.7.4 Избор на инструменти:

— докато Общността е отговорна за установяването на единни правила в областта на радиационната защита, държавите-членки са тези, които трябва да транспонират в националното си законодателство тези правила и да ги прилагат;

— следователно директивата е най-подходяща като вариант за създаване на общ подход за определянето на хармонизирани изисквания относно параметрите за радиоактивност и за следене на качеството на водата, предназначена за консумация от човека.

3. Бележки

3.1 Комитетът приветства това целенасочено и последователно предложение, с което ясно и изрично се определят основните норми на безопасност за защитата на здравето на населението срещу опасностите, произтичащи от йонизиращото лъчение, свързано с радиоактивните вещества в питейната вода. То дава сигурност по отношение на радиологичното качество на водата, с която се хранят водоразпределителните системи.

3.2 ЕИСК одобрява правното основание за изготвянето на предложението, а именно глава 3 от Договора за Евратом, с което се цели да се осигури съгласуваност на подхода с изискванията за наблюдение на околната среда в съответствие с този договор и с основните норми на безопасност за радиационна защита.

3.3 Предложението е резултат от широки консултации с участието на експерти по радиационна защита. В него се определят стандарти за качество и изисквания за мониторинг в стандартни условия. Ситуациите на радиологична опасност, които водят до замърсяване на питейната вода („течни храни“) от изкуствени радиационни източници, са предмет на отделни разпоредби и процедури за извънредни ситуации ⁽³⁾.

3.4 Комитетът отбелязва, че Препоръка 2001/928/Евратом на Комисията от 20 декември 2001 г. за защитата на обществеността срещу излагане на въздействието на радон от снабдяването с питейна вода разглежда радиологичното качество на снабдяването с питейна вода по отношение на радона и дългоживеещите продукти от разпада на радона.

3.5 Комитетът отбелязва, че излагането на въздействието на самия газ радон при снабдяването с вода за битови нужди се дължи най-вече на вдишването на газа, отделян във въздуха в помещенията, и в много по-малка степен на пиенето на вода.

3.6 От друга страна, ЕИСК счита, че дългоживеещите радионуклиди полоний (Po-210) и олово (Pb-210) следва да бъдат включени в определението за обща индикативна доза (ОИД).

⁽³⁾ Регламент (Евратом) № 3954/87 на Съвета.

3.7 ЕИСК отбелязва, че в предложената директива се отчита химичната токсичност на урана – Приложение 3, параграф 3 „Характеристики на работата и методи за анализ“. В изложените на облъчване райони, в чиито геоложки слоеве има по-високи нива на съдържащи уран вещества, следва да се извърши токсикологична проверка на подпочвените води, предназначени за снабдяване с питейна вода. За тази цел следва да се включи разпоредба в Директива 98/83/ЕО на Съвета относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека, която да отчита временната референтна стойност за урана от 30 µg/l, препоръчана в Насоките на СЗО за качеството на питейната вода ⁽⁴⁾.

3.8 ЕИСК отбелязва, че параметърните стойности за тритий, описани в Приложение I от предложената директива, са сто пъти по-ниски от тези в Насоките за качеството на питейната вода,

издадени от Световната здравна организация (Женева, 3-то издание, 2008 г.). Въпреки че една прекалено ниска параметърна стойност на тритий не води до неоправдани ограничения към настоящия момент и може да бъде полезна като показател за други проблеми, тя следва да бъде преразгледана с оглед на бъдещите технологии.

3.9 ЕИСК отбелязва, че в Приложение II („Мониторинг на радиоактивните вещества“) към предложението за директива, Забележка 2, Комисията дава възможност на държавите-членки да използват „броя на населението в разпределителната зона вместо водното количество“ при определяне на честотата на одитиране на водата за питейни нужди, подавана от разпределителната мрежа. Това обаче не отчита случаите, при които водата от разпределителната мрежа се бутилира, за да бъде пусната на пазара.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ СЗО, Насоки за качеството на питейната вода, четвърто издание 2011 г., глава 12 „Химични информационни справки“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Упражняване и прилагане на установените права на пътниците, ползващи въздушен транспорт“

(2012/C 24/28)

Докладчик: г-н **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

На 1 юни 2011 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Упражняване и прилагане на установените права на пътниците, ползващи въздушен транспорт“ (проучвателно становище).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 157 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК счита, че е необходимо да се започне законодателна реформа на Регламент № 261/2004, за да бъдат обединени в един единствен текст всички права на пътниците, ползващи въздушен транспорт. Тази реформа следва да включва, на първо място, постиженията на съдебната практика на Съда на Европейския съюз, на второ място – опит за дефиниране на обхвата, конкретния смисъл и какво точно се разбира под „извънредни обстоятелства“. Освен това следва да се определи обхватът на правото на помощ и да бъдат включени всички останали аспекти, които са посочени в текста на настоящото становище, за да се гарантира високо равнище на защита на пътниците.

1.2 Информацията за пътниците трябва да бъде подобрена, като ясно бъдат посочени правата им. Тя трябва да се предоставя и на изходите за качване на борда и при всяко положение би трябвало да се положат повече усилия за разпространение на информация за правата на пътниците и от други заинтересовани страни от организираното гражданско общество, като например организациите на потребителите и други.

1.3 Въздушните превозвачи са единствено и изключително отговорни пред пътника за изпълнението на задълженията, произтичащи от член 13 на Регламент 261/2004. Това означава, че при определени обстоятелства те могат да потърсят обезщетение от трети лица, които са причинили проблема (закъснение или отмяна). Трябва да бъдат създадени бързи и ефективни механизми за изплащане на обезщетението.

1.4 ЕИСК счита, че прозрачността трябва да се увеличи, като се използват ефективни инструменти за обмен, включително административни и съдебни решения и се публикуват наложените санкции и степента на съответствие на операторите с разпоредбите на Регламент 261/2004. От друга страна, трябва да се въведат хармонизирани, достъпни и ефективни процедури, с определени срокове, като решенията по тях да бъдат задължителни.

1.5 Що се отнася до правата на лицата с намалена подвижност съществуват проблеми със задоволителното прилагане на Регламент 1107/2006. ЕИСК приканва Комисията в сътрудничество с националните органи, отговарящи за

прилагането (НООП), и представителните организации на засегнатите лица, включително организациите на лицата с намалена подвижност, да изготви насоки, с които се поясняват определенията в този регламент и се подобрява неговото прилагане. В случай че въпросните насоки не доведат до разрешаване на проблемите, свързани с липсата на ефективно прилагане на правата на лицата с намалена мобилност, ЕИСК приканва да се пристъпи към незабавно преразглеждане на Регламент 1107/2006.

1.6 ЕИСК счита, че в рамките на процеса на преразглеждане на Регламент 261/2004 следва да се уточни кои са елементите, които формират крайната цена на услугите в областта на въздушния транспорт и те да бъдат дефинирани.

2. Въведение

2.1 Разпоредбите в областта на въздушния транспорт са сложни и разпокъсани. Това оказва отрицателно влияние най-вече на правилата, отнасящи се до отговорността на въздушните превозвачи спрямо пътниците.

2.2 Понастоящем разцветът на въздушния транспорт се отразява неблагоприятно на качеството му. Това влошаване се дължи на множество причини, които са подробно посочени в Съобщение COM(2011) 174 окончателен.

2.3 Освен това превозът на пътници е един от основните инструменти за развитието и популяризирането на принципите на Европейския съюз (ЕС): свободното движение на стоки и свободното движение на граждани на Съюза.

2.4 След като публикува Съобщението, Комисията прави оценка на въздействието на Регламент 261/2004, за да бъде разширена защитата на правата на пътниците, ползващи въздушен транспорт, и да се приведе в съответствие с развитието на социално-икономическата реалност.

ЕИСК е наясно с различните аспекти, произтичащи от прилагането на така нареченото „Единно европейско небе II“, които разглежда в друго становище ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ОВ С 376, 22.12.2011, стр. 38

3. Сезиране на ЕИСК от Парламента

3.1 Европейският парламент чрез председателя на Комисията по транспорт и туризъм изпрати до председателя на ЕИСК настоящото сезиране с цел да се направи оценка дали прилагането на действащи европейски норми гарантира адекватна защита на правата на пътниците и да бъдат определени областите, в които следва да се предприемат нови мерки. По-конкретно, от ЕИСК се иска да отговори на поставените в писмото въпроси.

3.2 **Въпрос 1:** Какви са основните пропуски, установени в прилагането на действащата нормативна уредба? Какви мерки могат да бъдат препоръчани за решаването на тези въпроси? По-конкретно, необходима ли е законодателна инициатива?

3.2.1 Секторът на въздушните превозвачи е силно либерализиран и високо конкурентен, ето защо е от съществено значение съществуването на регулаторна рамка на равнище ЕС, която да дава възможност за балансирано развитие на вътрешния пазар, като се гарантира конкурентоспособността на авиационните оператори, насърчава се социалното сближаване и устойчивостта, следи се за прозрачността на търговските практики на авиокомпаниите и по този начин се постига високо равнище на правата на потребителите.

3.2.2 Основните отправни точки в областта на политиката на защита на потребителите са правото на защита на здравето, сигурността и икономическите им интереси, правото на обезщетение за претърпени вреди и правото на информация, на образование и на представителство. Важно е това да се има предвид при всяко бъдещо изменение или преразглеждане на Регламент 261/2004, за да се гарантира високо равнище на защита на правата на пътниците.

3.2.3 Имайки предвид специфичния характер на този сектор, законодателят е предвидил правото на обезщетение на въздушния превозвач, когато претърпяната вреда се дължи на трети лица, а превозвачът, като лице, отговарящо за предоставянето на услугата, е трябвало да компенсира щетите, причинени на пътника. До настоящия момент авиокомпаниите не се възползват от тази възможност, когато въпросните трети лица могат да бъдат определени: летищни власти, ръководители на въздушното движение, летищни оператори, пътнически агенции или туроператори и други.

3.2.4 Отделен въпрос са случаите на извънредни обстоятелства от природен характер, като изброените по-долу.

3.2.4.1 В някои случаи отговорността не може да бъде определена. През последните години имаше случаи, които бяха обявени за извънредни обстоятелства – изригването на вулканите в Исландия, силните снеговалежи в началото на 2010 г. и 2011 г. Те причиниха много неприятности между авиокомпаниите в ЕС и доведоха до икономически разходи и щети за пътниците.

3.2.4.2 Обхватът, конкретизирането и определянето на това, което се разбира под извънредни обстоятелства са сред конфликтните въпроси при тълкуване на регламента, тъй като пораждаат задължения за авиокомпаниите като например правото на помощ.

3.2.4.3 Съдът на Европейския съюз отбеляза по въпроса с извънредните обстоятелства, че законодателят на ЕС е изготвил само примерен списък. Тази липса на точност поражда объркване и най-вече правна несигурност както за въздушните превозвачи, така и за пътниците.

3.2.4.4 От една страна, трябва да се уточни какво се разбира под извънредни обстоятелства и от друга, да се определи обхватът на някои от задълженията на авиокомпаниите. Тези въпроси следва да бъдат разгледани и уредени в следващото изменение на регламента.

3.2.4.5 Алтернативен подход би могло да бъде изготвянето на отворен списък, в който подробно да бъдат описани случаите на извънредни обстоятелства, като тези проблеми трябва винаги да произтичат от обстоятелства, които поради естеството или произхода си не са присъщи на обичайното упражняване на дейността на превозвача и са извън ефективния контрол на възпросния превозвач.

3.2.5 Предвид броя на преюдициалните въпроси, поставени през последните месеци на СЕС, е очевидно, че е необходимо осъвременяване на регламента.

3.2.5.1 От друга страна, СЕС чрез решенията си изясни някои важни аспекти, които вече не следва да бъдат обсъждани, с цел да увеличи доверието на пътниците в авиационния сектор, както и правната сигурност за авиокомпаниите. С някои решения на националните съдилища също се внасят разяснения, като неотдавнашното решение на Търговския съд на Намюр, който обяви за прекомерни някои общи условия от договора за превоз.

3.2.6 Мотивите за преразглеждане на Регламент 261/2004

3.2.6.1 В Съобщението на Комисията COM(2011) 174 окончателен се прави подробна и прецизна оценка на прилагането на този регламент, с който бе отбелязан значителен напредък по отношение на защитата на пътниците, ползващи въздушен транспорт.

3.2.6.2 Предвид развитието на този сектор през последните години се налага преразглеждане на регламента. По-долу са посочени някои подобрения, които следва да бъдат включени в бъдещо преразглеждане на действащия текст:

- включване в бъдещия текст на отговорите, съдържащи се в решенията на Съда на Европейския съюз;
- уточняване на обхвата, конкретизирането и дефинирането на това, което се разбира под „извънредни обстоятелства“;
- за конкретни изключителни случаи определяне на обхвата и границите на правото на помощ, като се посочи как да се запазят законните права на пътниците чрез алтернативни механизми, чрез задължителни за страните решения, постановявани в разумен срок;

- регламентиране на ситуациите, които понастоящем произтичат от променено разписание на полетите;
- уреждане на проблемите, произтичащи от пропуснати връзки заради закъснение на първия полет, осигурен от оператор, който оперира само от точка до точка;
- регламентиране на задължението за оказване на помощ при прекачване;
- разглеждане на правото на обезщетение, като се предвиди периодично актуализиране на настоящите стандартизирани и незабавни обезщетения, които датират от 2004 г.;
- включване на наземните служители, които работят за авиокомпаниите към лицата, извършващи услугите, предвидени в регламента;
- уточняване на компетентния орган за разглеждане на жалбите на пътниците и за съблюдаване спазването на регламента;
- мониторинг и публикуване на равнище ЕС и държави-членки на жалбите за неспазване на регламента, сортирани по компании и по вид, като се направи така, че компанияте, притежаващи лиценз за въздушен превозвач, да могат да бъдат одитирани във всяка държава;
- отстраняване на несъответствието във формулировките на параграфи 1 и 2 на член 14 от регламента;
- въвеждане на задължението за обезщетяване на засегнатите пътници в случай на фалит на дадена авиокомпания и предвиждане на принципа за „солидарна отговорност“ за репартирането им от други авиокомпания със свободни места и създаването на фонд, който да позволява обезщетяването на пътниците въз основа на принципа, че „пазарният играч плаща“;
- възможност за прехвърляне на правата по договора за превоз на трети лица;
- забрана на досегашната практика на авиокомпаниите да анулират връщането, ако пътникът не е използвал отиването в рамките на един и същ билет.

3.3 Въпрос 2: Що се отнася до пътниците, достатъчни и адекватни ли са информацията и предоставяните услуги? Ако не, как да бъдат подобрени?

3.3.1 ЕИСК счита, че информацията е съществен елемент както за вземането на решения, така и за отстояването на правата, които законите предоставят на бенефициерите. Регламентът задължава авиокомпаниите да предоставят информация.

3.3.2 Въпреки че правото на информация е гарантирано, компаниите не винаги изпълняват предвидените задължения.

3.3.3 В настоящия текст не е включено задължение за въздушните превозвачи да информират пътниците, когато самолетът пристига в крайната дестинация с три или повече часа закъснение, както е предвидено в решението на Съда на ЕС по делото Sturgeon.

3.3.4 Освен решаването на несъответствията и въвеждането на някои новости, с регламента следва да се разширят задълженията по член 14, които да обхванат изходите за качване на борда, а не само гишетата за регистрация.

3.3.5 Що се отнася до разпространението на информация за правата на пътниците, освен вече свършената работа от Комисията, усилията могат да бъдат разширени и споделени с други участници във веригата чрез сътрудничество на националните летищни власти, организациите на потребителите, туристическите агенции и туроператори, европейските потребителски центрове и органи, отговорни за контрола върху спазването на регламента.

3.4 Въпрос 3: Що се отнася до въздушния сектор, може да бъде полезна оценката на пропорционалността на някои текущи задължения, по-специално неограничената отговорност по отношение на правото на помощ при извънредни обстоятелства извън контрола на превозвача, като големи природни бедствия или други екстремни метеорологични условия.

3.4.1 С Регламента се предоставя изключителна роля на авиокомпаниите, считайки, че те носят крайната отговорност за предоставянето на услугите и че именно те са обвързани с договорни задължения. Но има и други участници, които оказват влияние върху авиокомпаниите, като някои от тях биха могли да допринесат за подобряване на услугата, а други за разпространението на информация за правата на пътниците, ползващи въздушен транспорт.

3.4.2 Сред първите можем да посочим летищните власти, участващи в разпространението на информация за дейността на авиокомпаниите, които могат да предоставят съвети и да получават жалбите в отсъствие на представители на компаниите; те могат да съдействат за оказване на помощ чрез своите съоръжения, в случаи на непреодолима сила или извънредни обстоятелства; те носят отговорност за логистиката на багажа и могат да изпращат информация по собствени канали в кризисни ситуации, за да се избегнат струпвания или проблеми с обществения ред в техните помещения и т.н.

3.4.3 Важна роля също така имат ръководителите на въздушното движение. Тяхната дейност е важна по отношение на спазването на слотовете, предоставени на авиокомпаниите, и управлението на трафика, наред с други фактори.

3.4.4 Втората група включва пътническите агенции или туроператорите, които биха могли да съдействат за оказване на помощ на пътниците и за разпространението на информацията, предоставяна им от авиокомпаниите при отмяна на полет или промяна на разписание.

3.4.5 Следва да се отбележи ролята, която могат да изпълняват фирмите за наземно обслужване или хендлинг агентите във връзка със защитата на пътниците. В Регламента не се предвижда никаква роля за тези фирми, а би било целесъобразно те да бъдат правно включени при предоставянето на помощ на пътниците. Тяхната роля би могла да бъде уточнена в настоящия регламент или в рамките на преразглеждането на Директива 96/67/ЕО относно достъпа до пазара на наземни услуги в летищата на Общността.

3.4.5.1 Препоръчително е да се наложи на фирмите за наземно обслужване да изпълняват тази услуга, защото на практика именно те оказват помощта на пътниците. На второ място, следва да се подобри прилагането на регламента, като авиокомпаниите бъдат задължени да разполагат – чрез представителя им на място – с планове и процедури за действие в случай на прекъсване на въздушния трафик, гарантирайки оказването на помощ и премаршрутирането на пътниците с други транспортни средства. За целта трябва да им бъде предоставена правна и финансова възможност да предоставят тази услуга и да се превърнат в „глас“ на компанията пред летищните власти и националните власти.

3.4.5.2 Тази мярка следва да се прилага единствено спрямо летищата, през които годишно преминават над два милиона пътници. Всеки превозвач би трябвало да има представител или да бъде законно представляван от фирмата си за наземно обслужване. Този асистент трябва да има правомощия да ангажира финансово и правно авиокомпанията когато е необходимо, за да се осигури правилното прилагане на членове 8 и 9 от регламента.

3.4.5.3 Въздушните превозвачи са единствено и изключително отговорни пред пътника за спазването на задълженията, произтичащи от член 13 от Регламент 261/2004. Това означава, че в определени случаи те могат да търсят обезщетение от трети лица, причинили проблема (закъснение или отмяна на полет). Ето защо подобно обезщетение може да намали, дори да премахне финансовата тежест за превозвачите, произтичаща от тези задължения.

3.4.5.4 Следва да се предвиди *actio in rem verso*, което да доведе до опростяване, ускоряване и намаляване на процесуалните разходи в рамките на трансгранични спорове относно вземанията, свързани с тези „искове за обезщетение“. Друго възможно решение би било този вид жалби да бъдат включени в приложното поле на Регламент № 1896/2006 ⁽²⁾ за създаване на процедура за европейска заповед за плащане.

3.5 **Въпрос 4:** Във връзка със сътрудничеството между националните органи, отговарящи за прилагането (НООП), какво може да се направи, за да се гарантира едно-единно тълкуване и прилагане на правата на пътниците в целия ЕС? Считате ли, че решенията на СЕС относно Регламент 261 следва да бъдат включени в законодателството на ЕС?

3.5.1 В съобщението на Комисията е обстойно разгледана необходимостта от подобряване на сътрудничеството между националните власти с цел осигуряване на еднакво тълкуване и прилагане на регламента.

3.5.2 Комисията има важна роля на водач и двигател. Законодателят е използвал като правен инструмент регламент, който се прилага пряко във всички държави-членки на Европейския съюз от властите или от частни лица, без да е необходимо да се въвежда във вътрешното право, за да се гарантира пълната му ефективност. Също така частни лица могат да поискат съдебна защита пред националните или общностните съдилища.

3.5.3 Не са използвани всички съществуващи инструменти за подобряване на защитата на пътниците, ползващи въздушен транспорт, какъвто инструмент може да бъде Регламент 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите.

3.5.4 Регламент 2006/2004 би могъл да бъде изключително полезен за онези аспекти, които попадат извън строгите рамки на Регламент № 261/2004, по-специално въпросите, свързани с предаването на лоши търговски практики или неспазване на договорните условия от страна на компанията.

3.5.5 Проблемът с прилагането на предишния инструмент е в разпокъсаността на институциите, които се занимават със защитата на потребителя в областта на правата на пътниците във въздушния транспорт в различните държави.

3.5.6 По отношение на последния поставен въпрос, а именно дали съдебната практика на СЕС трябва да бъде включена в Регламент 261/2004, не трябва да има никакви съмнения, тъй като Съдът гарантира правното съответствие в тълкуването и прилагането на договорите и на вторичното законодателство. Доказателство за липсата на точност по определени въпроси е прекалено голямото количество преюдициални въпроси по Регламент 261/2004.

3.6 **Въпрос 5:** Има ли проблем с тълкуването на някои определения (като например за лицата с намалена подвижност) или правото на превозвача да откаже достъп на борда на хора с намалена подвижност поради причини, свързани със сигурността? От друга страна, необходимо ли е да се преразгледа въпросът относно отговорността за предоставянето на услуги на лицата с намалена подвижност: летище, авиокомпания или фирми за наземно обслужване?

3.6.1 Регламент № 1107/2006 относно правата на лицата с увреждания или намалена подвижност във въздушния транспорт е референтна точка в областта на социалната интеграция, тъй като цели да даде възможност на хората с увреждания или намалена подвижност да пътуват по въздух при равни условия с останалите граждани. При все това този регламент не се прилага надлежно, както би било желателно, от летищните власти и компаниите по отношение на помощта, която трябва да бъде оказвана на тези лица от влизането им на летището до напускането му. Вероятно това се дължи на липсата на описание на пълния пакет подходящи услуги, които следва да се предоставят на хората с увреждания и с намалена подвижност, в Приложение II. Освен това липсата на прилагане на строги стандарти за качество в тази област поставя под въпрос равното третиране.

(2) ОВ L 399, 30.12.2006 г., стр. 1.

3.6.2 В този регламент липсва обаче достатъчно ясно определение за „лице с увреждания“ или „лице с намалена подвижност“, тъй като целта му е да бъде предоставяна по-широка помощ на съответните лица, които се нуждаят от специална помощ.

3.6.3 Предвид възможните затруднения за въвеждане в законодателството на определение за това какво се разбира под увреждане или лица с намалена подвижност, Комисията в сътрудничество с националните органи, отговарящи за прилагането на този регламент, както и с представителните организации на тези лица, включително представителните организации на лица с увреждания, следва да изготви определящи тълкувателни правила или насоки. Трябва да бъдат създадени европейски норми, за да се гарантира яснотата и разбираемостта на проверките за сигурност, прилагани към пътниците, ползващи въздушен транспорт, които използват оборудване за придвижване или медицинско оборудване, и за да се зачита личното достойнство на тези пътници.

3.6.3.1 Тези насоки следва да включват аспекти като качеството на обслужването и информацията за наземните услуги и да се търси съответствие между Регламент 261/2004 и Регламент 1107/2006. При всички случаи, ако въпросните насоки не доведат до по-ефективно прилагане на правата на лицата с намалена подвижност, ЕИСК счита, че е необходимо незабавно преразглеждане на регламента.

3.6.4 В регламента е посочено, че не може да бъде отказан достъп на борда на пътник поради увреждане или намалена подвижност, но в следващия член (член четвърти) са посочени изключенията от този принцип във връзка с изискванията за сигурност или когато размерите на самолета или неговите врати не позволяват качването на борда или превозването на лице с увреждане или намалена подвижност.

3.6.5 Предходният въпрос не е нито безпристрастен, нито неутрален, тъй като въз основа на анализ на риска, въздушните превозвачи предлагат своите норми за оперативна сигурност, които обикновено се одобряват от органите, компетентни в областта на въздухоплаването. Ето защо принципът на недискриминация се прилага по критериите на една от страните. От летищата трябва да се изисква да обосноват отказа за качване на борда на лица с увреждания или с намалена подвижност, включително вътрешни политики по този въпрос, като се позовават на конкретни доказателства. Тези доказателства следва да бъдат разгледани от компетентния орган в областта на въздухоплаването въз основа на принципа, че самата авиокомпания трябва да докаже конкретния риск за безопасността и не е отговорност на лицата с увреждания да доказват обратното.

3.6.6 Минимално необходимо изискване в тази област би било политика на прозрачност относно възможностите за достъп на борда на самолетите и ясна и прозрачна информация в момента на закупуването на билет.

3.6.7 Един от най-оспорваните въпроси е обезщетението за съоръженията за мобилност в случай на повреда или загуба, което съгласно настоящата Конвенция от Монреал не е достатъчно, за да се компенсират щетите, нанесени на лицето с ограничена мобилност, без да споменаваме моралните щети в резултат на загубата на самостоятелност. Затова трябва да се гарантират достатъчни равнища на компенсация чрез политиките на авиокомпаниите и в крайна сметка чрез преразглеждане на законодателството.

3.7 **Въпрос 6:** По отношение на правата на пътниците необходима ли е по-прозрачна система за фактуриране на билетите, включително въпроса с допълнителните такси?

3.7.1 В Регламент 1008/2008 относно общите правила за експлоатация на въздушните транспортни услуги в Общността се уточняват начините за информиране на пътниците във въздушния транспорт за крайната цена.

3.7.2 Намерението на законодателя на ЕС не е довело до очаквания резултат, предизвиквайки известно объркване сред потребителите, които не са в състояние да направят сравнение на цените на услугите.

3.7.3 Понастоящем пътниците във въздушния транспорт се сблъскват със серия от търговски практики, които в много случаи правят неразбираема съвкупността от елементите, които формират крайната цена на въздушните услуги.

3.7.4 Съгласно горепосочения регламент въздушните превозвачи свободно определят цените за превоз на пътници и товари. Този принцип разбира се не може да бъде оспорван, но не е причина за непредоставяне на съпоставима информация.

3.7.5 В становище на ЕИСК, озаглавено „Информация за потребителя“⁽³⁾ се изброяват показателите, на които трябва да отговаря информацията, предназначена за потребителите и ползвателите: надеждност, актуалност, безпристрастност, точност, значимост, лаконичност, разбираемост, яснота, четивност и лесен достъп. Без да се ограничава свободата на авиокомпаниите да имат собствена търговска политика, е изключително важно да се знае какви са аспектите или елементите, които формират цените: данъци, летищни такси и други разходи или такси, които обуславят крайната цена.

3.7.6 В заключение, законодателят следва да уточни кои са елементите, които формират крайната цена на услугите за въздушен превоз и да ги дефинира⁽⁴⁾. И последен аспект, който следва да бъде взет под внимание: понастоящем договорите за пътуване се сключват доста преди датата на пътуване. Операторите следва да бъдат задължени да спазват тези цени в продължение на минимум три месеца.

3.7.7 Както е посочено в Съобщение COM(2011) 174 окончателен няма прозрачност относно информацията, която трябва да бъде известна на потребителите, като публикуването на информация по въпроси като точност, брой на полетите, засегнати от нередност, и приложени мерки за защита на правата на пътниците във въздушния транспорт и решенията на националните органи, отговорни за прилагането, както и на санкциите, наложени на авиокомпаниите в случай на нарушения.

⁽³⁾ ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 62.

⁽⁴⁾ ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 142.

3.8 За по-ефективно прилагане на извънсъдебното уреждане на споровете

3.8.1 Системата за извънсъдебни жалби, подавани пред НООП, следва да се основава на единни, ефективни и бързи правила, въз основа на признатите принципи за извънсъдебните жалби в областта на потреблението и да има общ стандартизиран многоезичен формуляр, в съответствие с „хармонизираната методология“, одобрена с Препоръката на Комисията от 12 май 2010 г. Във всички случаи решенията трябва да се произнасят в разумен срок и да бъдат задължителни за страните.

3.8.2 Процедурните сроковете следва да бъдат еднакви поне в следните случаи:

- за отговорите, които авиокомпаниите трябва да дадат на жалбите на потребителите – максимум един месец;
- за националните органи, отговарящи за прилагането на Регламент 261/2004 – двумесечен срок за разглеждане на жалбите на потребителите до авиокомпаниите;
- за публикуване от страна на НООП на санкциите, наложени на авиокомпаниите – двумесечен срок, считано от постановяване на решението.

3.8.3 Всички решения, приети съгласно Регламент 261/2004, следва да бъдат съобщавани на Комисията от НООП и

съдилищата на държавите-членки, каквато е процедурата съгласно Регламент 1/2003, като Комисията отговаря за тяхното разпространение.

3.8.4 По отношение на колективните спорове, предизвикани обикновено от проблеми, свързани с предоставянето на услуги в областта на въздушния транспорт, е необходимо да се осигури колективен съдебен надзор чрез представителни организации за защита на правата на потребителите. ЕИСК подчертава още веднъж необходимостта да се регламентират на равнище ЕС този вид съдебни искове и да се създаде фонд за компенсиране, от който да се финансират процесуалните разходи на потребителските организации, тъй като пътниците във въздушния транспорт са една от групите, които се нуждаят най-много от този вид защита.

3.8.5 Наказателните граждански санкции могат да бъдат съразмерни и ефективни обезсърчителни мерки, дублирани с обезщетения за нанесени вреди, претърпени колективно от пътниците поради неспазване на законодателството за защита на потребителите, както вече е имал възможността да отбележи ЕИСК в предходни становища.

3.8.6 Всяко преразглеждане на Регламент 261/2004 следва да се извършва така, че да се запази необходимото съответствие с други съществуващи норми в областта на защита на потребителите, като Директивата за пакетните туристически пътувания и Директивата относно неоялните търговски практики.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно роуминга в обществени мобилни съобщителни мрежи в рамките на Съюза (преработен)“

COM(2011) 402 окончателен — 2011/0187 (COD)

(2012/С 24/29)

Докладчик: г-н HENCKS

На 22 юли 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно роуминга в обществени мобилни телефонни мрежи в рамките на Съюза (преработен)“

COM(2011) 402 окончателен — 2011/0187 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 150 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Срокът на действие на Регламент (ЕО) 717/2007, с който се определят максимални граници на цените на едро и дребно за роуминга на мобилни телефонни мрежи ще изтече на 30 юни 2012 г., без обаче да се е развила здравословна конкуренция и потребителите да са освободени от принудата да заплащат прекомерно високи цени.

1.2 Налага се, следователно, ЕС да предприеме нови действия, ако иска да постигне целта, която си е поставил в рамките на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа, а именно най-късно през 2015 г. да се намали почти до нула разликата между цените при роуминг и националните цени.

1.3 ЕИСК одобрява новите мерки, които според него са пропорционални и подходящи и гарантират наличие и достъп до услуга от общ икономически интерес на достъпни цени. Предложените нови намаления на пределните цени вървят в добра посока, а именно към премахване в средносрочна перспектива на всички форми на такси за роуминг.

1.4 ЕИСК изразява принципно съгласие и с разпоредбата, която ще позволи на клиента свободен достъп до роуминг услуги за гласови повиквания, SMS и данни от всеки взаимосвързан алтернативен доставчик на роуминг услуги, запазвайки своя телефонен номер.

1.5 ЕИСК изразява обаче съжаление, че предложението на Комисията не е придружено от оценка на въздействието на новите мерки върху заетостта и условията на труд в сектора.

1.6 Що се отнася до времетраенето на изходящите роуминг повиквания, ЕИСК призовава за понижаване на прага на минималната първоначална такса, който понастоящем е определен на 30 секунди, като се вземе предвид развитието в тази област в някои държави-членки.

2. Контекст

2.1 От 2005 г. насам понижаването на цените на роуминг за мобилни услуги за потребители, пътуващи в Европейския съюз, е част от политиката за електронни съобщения и от индустриалната политика на ЕС.

2.2 Тъй като многократните призови на Комисията, приканващи операторите да намалят прекалено високите си цени за мобилни съобщения при роуминг останаха без отговор, ЕС реши да се намеси посредством регулиране на цените.

2.3 С Регламент (ЕО) № 717/2007 Европейският съюз въведе от 1 септември 2007 г. максимални граници на цените на минута (Евротарифа) за мобилните повиквания при роуминг (цени на едро и на дребно), чието равнище се понижаваше до 2010 г. с по 0,03 евроцента годишно.

2.4 Въпреки факта, че Евротарифата беше определена по такъв начин, че да се остави достатъчно свобода за здравословна конкуренция между операторите под максималната допустима граница, Комисията констатира, че в повечето случаи средните цени, прилагани от оператор, бяха съвсем незначително по-ниски от регламентирани горни граници.

2.5 При тези обстоятелства срокът на действие на Регламент (ЕО) № 717/2007 беше продължен до 30 юни 2012 г., като горните граници на цените за гласови услуги продължиха да се снижават с всяка година. Същевременно беше въведена максимална граница и за цените на SMS услугите (на едро и дребно) и за цените на едро за услугите за пренос на данни при роуминг, докато цените на дребно за пренос на такива данни не бяха регламентирани.

2.6 Освен това, с цел да се предпазят потребителите от „скрити разходи“, от 1 юли 2009 г. беше въведено таксуване на секунда след първите 30 секунди за изходящи повиквания и таксуване на секунда за цялото времетраене на входящите повиквания.

3. Новото предложение на Комисията

3.1 Тъй като срокът на действие на Регламент (ЕО) № 717/2007 изтича на 30 юни 2012 г., а в изготвения от Комисията доклад относно развитието на пазара на роуминг услугите се констатира, че (с изключение на специални пакети) тарифите не са се променили в достатъчна степен, за да се гарантира, че потребителите не заплащат прекомерно високи цени в сравнение с конкурентните национални цени, Комисията неотдавна направи ново предложение за изменение на посочения по-горе регламент.

3.2 Наред с новите съществени намаления на максималните граници на цените до 2016 г. или 2022 г., новото предложение за регламент съдържа също и структурни мерки, а именно:

— отделяне на продажбата на роуминг услугите от националните мобилни съобщителни услуги, с цел да се даде възможност на абоната да избере друг оператор за роуминг услугите (гласови, SMS, данни), запазвайки своя телефонен номер;

— задължение на операторите на мрежи да дават достъп до доставка на едро на роуминг услуги.

3.3 Що се отнася до тарифните разпоредби, Комисията предлага, докато се чака структурните реформи да дадат резултати, срокът на действие на Регламент (ЕО) № 717/2007 да бъде продължен с десет години, т.е. до 30 юни 2022 г.

3.4 Максималните цени на дребно остават валидни до 30 юни 2016 г., докато за цените на дребно максималните граници се запазват през целия период на действие на регламента, освен ако конкуренцията не се развие в достатъчна степен в по-кратки срокове.

3.5 Единствено цените на дребно на роуминг услугите остават понастоящем все още нерегламентирани и тези услуги продължават да се предлагат на прекомерни цени, надхвърлящи понякога седем пъти цените на едро.

3.6 Ето защо се предвиждат регулаторни мерки за постепенното намаляване до 2014 г. на цените на дребно за килобайт на услугите за пренос на данни. От юли 2014 г. до юли 2016 г. горните граници на цените остават непроменени, преди да бъдат премахнати, освен ако възникването на здравословна конкуренция не позволи по-ранното им премахване.

3.7 За услугите за пренос на данни на едро горните граници на цените ще се понижават всяка година до 30 юни 2015 г., след което ще останат на едно и също равнище до изтичането на срока на действие на новия регламент (по принцип през 2022 г.).

4. Общи бележки

4.1 Необходимостта от регулиране на проблемите на роуминга, за да се превърне единният пазар в реалност, се вписва в рамките както на стратегията „Европа 2020“, така и на Акта за единния пазар и на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа.

4.2 ЕИСК припомня, че електронните съобщения представляват услуга от общ икономически интерес, която по дефиниция следва да бъде всеобщо достъпна и налична на достъпни цени.

4.3 Ето защо ЕИСК приветства всички мерки, чиято цел е да се избегне потребителите да заплащат прекомерни цени за изходящи или входящи повиквания при роуминг. Освен това ЕИСК призовава Комисията да действа със същата решимост срещу прекомерните маржове на печалба на доставчиците на други услуги от общ икономически интерес с господстващо положение на пазара.

4.4 Един от основните елементи на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа са роуминг услугите, като целта е най-късно през 2015 г. да се постигне клоняща към нула разлика между цените при роуминг и националните цени, тоест в средносрочна перспектива да се премахнат всички форми на специфични цени при роуминг.

4.5 Тази заявена цел като такава не фигурира обаче под формата на разпоредба в разглеждания регламент. Новите понижения на ценовите тавани на тарифите за роуминг услугите във всеки случай не оставят никакъв марж между националните цени и цените при роуминг.

4.6 Макар че настоящият подход, който се състои в налагане на понижения на цените чрез определяне на максимални граници, доведе до съществено намаляване на цените (вж. изготвената от ЕИСК таблица по-долу), с разглежданото предложение тази мярка достига своите граници и не е от устойчиво естество.

	Гласови повиквания Евро/минута без ДДС			SMS евро/sms без ДДС		Данни евро/килобайт без ДДС	
	Цена на едро	Цена на дребно за изходящо повикване	Цена на дребно за входящо повикване	Цена на едро	Цена на дребно	Цена на едро	Цена на дребно
средна цена преди 1.9.2007 г.		0,7692	0,417	—	—	—	—
Регламент (ЕО) № 717/2007							
максимална цена 1.9.2007 г.-31.8.2008 г.	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
максимална цена 1.9.2008 г.-30.6.2009 г.	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
максимална цена 1.7.2009 г.-30.6.2010 г.	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

	Гласови повиквания Евро/минута без ДДС			SMS евро/sms без ДДС		Данни евро/килобайт без ДДС	
	Цена на едро	Цена на дребно за изходящо повикване	Цена на дребно за входящо повикване	Цена на едро	Цена на дребно	Цена на едро	Цена на дребно
Регламент (ЕО) № 580/2008							
максимална цена 1.7.2010 г.-30.6.2011 г.	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
максимална цена 1.7.2011 г.-30.6.2012 г.	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
максимална цена 1.7.2012 г.-30.6.2013 г.	0,14	0,32	0,11	0,03	0,10	0,30	0,90
Предложение за регламент COM(2011) 402							
максимална цена 1.7.2013 г.-30.6.2014 г.	0,10	0,28	0,10	0,03	0,10	0,20	0,70
максимална цена 1.7.2014 г.-30.6.2015 г.	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
максимална цена 1.7.2015 г.-30.6.2016 г.	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
максимална цена 1.7.2016 г.-30.6.2022 г.	0,06	Пре- махване на макси- малната цена (*)	Премахва- не на максимал- ната цена (*)	0,02	Пре- махва-не на макси- мална-та цена (*)	0,10	Пре-махва- не на макси- мална-та цена (*)

(*) При условие, че се развие достатъчно силна конкуренция.

4.7 Намаляването на цените само по себе си не дава възможност за решаване на структурните проблеми, които продължават да съществуват на пазара на роуминг услугите. Поради това ЕИСК се отнася положително към факта, че новото предложение за регламент наред с ценовите правила съдържа също и структурни разпоредби, които задължават местните доставчици от 1 юли 2014 г. да позволят на своите клиенти достъп до роуминг услуги за гласови повиквания, SMS и данни от всеки взаимосвързан алтернативен доставчик на роуминг услуги.

4.8 Въпреки че ЕИСК по принцип приветства такава разпоредба, той все пак се опасява, че тази мярка ще предизвика твърде силно изтичане на клиенти към големите доставчици с господстващо положение на пазара, в ущърб на малките оператори, още повече че техните разходи за техническо и търговско прилагане на предлаганата мярка ще бъдат относително по-високи поради фиксираните цени.

4.9 ЕИСК приканва Комисията да следи за запазване на гарантирана прозрачност за крайния клиент, въпреки включването на допълнителни участници в изграждането на мобилни съобщителни мрежи.

4.10 Въпреки че предложението на Комисията за разширяване на достъпа на транснационалните доставчици на мобилни услуги до пазара (оператори на виртуални мобилни мрежи – MVNO) може да засили още повече конкуренцията, ЕИСК изразява съжаление, че не е изпълнен призивът на Европейския парламент от 2005 г. да се направи оценка на въздействието на регламента върху малките доставчици на мобилни телефонни услуги в Общността и върху техните позиции на цялостния пазар на роуминг услуги.

4.11 Освен това ЕИСК е принуден да констатира, че обобщението на анализа на въздействието и „оценката на въздействието“, приложени към разглежданото предложение, не предоставят никакви данни за очакваните отражения на новите мерки върху заетостта и/или условията на труд в сектора. Ето защо ЕИСК настоява за провеждане на допълнителни проучвания.

4.12 Що се отнася до времетраенето на изходящите роуминг повиквания, ЕИСК призовава за понижаване на прага на минималната първоначална такса, който понастоящем е определен на 30 секунди, като същевременно се отчита развитието в тази област в отделните държави-членки.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно енергийната ефективност и за отмяна на Директива 2004/8/ЕО и Директива 2006/32/ЕО“

COM(2011) 370 окончателен — 2011/0172 (COD)

(2012/C 24/30)

Докладчик: **г-н MORDANT**

Съдокладчик: **г-н LIBAERT**

На 15 юли 2011 г. Съветът на Европейския съюз и на 1 август 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 194, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно енергийната ефективност и за отмяна на Директива 2004/8/ЕО и Директива 2006/32/ЕО“

COM(2011) 370 окончателен.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 165 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки и заключения

1.1 ЕИСК препоръчва на Съвета и на Парламента Комисията възможно най-бързо да направи оценка дали ЕС е в състояние да постигне целта за двадесетпроцентна икономия на енергия, както и усилията да бъдат насочени към постигането на реални резултати.

1.2 ЕИСК отправя искане към Комисията да популяризира и изтъква добрите практики, които се прилагат в държавите-членки, по-специално във връзка с подобряването на енергийната ефективност на жилищния фонд.

1.3 ЕИСК препоръчва Комисията да намери възможности за допълнително европейско финансиране на мерките, които трябва да направят възможно постигането на целите на директивата, и да подкрепя тяхното прилагане.

1.4 ЕИСК отправя искане към Комисията да разгледа спешно причините за слабо използване на наличните ресурси и, ако е необходимо, да започне преразглеждане на правилата за финансиране и да разгледа по какъв начин може да се укрепи ролята на създадения неотдавна Фонд за енергийна ефективност, както по отношение на източниците на финансиране, така и по отношение на критериите за отпускане на средства, които трябва да допринесат за постигане на екологичните, социалните и икономическите цели.

1.5 Освен това ЕИСК отправя искане към Комисията да разгледа възможността нейното предложение за облигации за финансиране на проекти във връзка със стратегията „Европа 2020“ да обхване и проекти, които допринасят за постигането на целите на настоящата директива.

1.6 ЕИСК отправя искане към Комисията да пристъпи към бързо оценяване на неизползвания потенциал на промишлеността в областта на енергийната ефективност, с цел да се определят подходящите мерки, които следва да се предприемат.

1.7 ЕИСК препоръчва на Комисията да проучи до каква степен и при какви условия инструментите за сравнителна

оценка на емисиите на CO₂ и други замърсяващи газове (определени в справочните документи за най-добри налични техники) биха могли да бъдат използвани както това е направено в директивата за промишлените емисии и да бъдат изготвени в рамките на система на управление с участието на всички заинтересовани страни, включително работодателите, синдикатите и НПО.

1.8 ЕИСК препоръчва условията за въвеждане на интелигентни измервателни уреди да станат по-стриктни, като се спазват принципите за универсалност и достъпност на енергията за потребителите и се защита конфиденциалният характер на личните данни.

1.9 ЕИСК отправя искане в разглежданото предложение за директива да се предвиди държавите-членки да смекчават отражението на разходите за тези мерки върху сметките на крайните потребители, по-специално при необходимост – разходите за интелигентни измервателни уреди, като следят всички тези мерки да бъдат безплатни за домакинствата с ниски доходи, съгласно реда и условията, които държавите-членки ще определят.

1.10 ЕИСК отправя искане към Комисията да допринесе за разширяване на консултативните правомощия на представителите на работниците и служителите в европейските предприятия по такъв начин, че да обхванат и енергийната ефективност, с цел да се създаде възможност за постигане на целите на директивата.

1.11 ЕИСК отправя искане към Комисията да даде по-точно определение на понятието „малки и средни предприятия“, в което да се посочат техните размери и областите, в които работят, както и да не допуска голяма част от предприятията да бъдат освободени от енергийни одити и участие в изпълнението на целите на директивата, като резултат от възприемането на твърде широко определение.

1.12 ЕИСК отправя искане към Комисията да следи за подобрат интеграция на транспортния сектор и за това в рамките на разглежданата директива да бъдат предвидени мерки, за да се допринесе за постигането на желаната цел.

1.13 ЕИСК отправя искане към Комисията да изиска от държавите-членки да помислят за по-строги, дори задължителни, мерки за целия си сграден фонд и призовава за определянето на такава количествена цел, която да бъде съпроводена от подходящи мерки за финансиране и стимулиране, а също и от съпътстващи мерки.

1.14 ЕИСК отправя искане към Комисията да допринася за европейската координация, необходима за подобряване на училищните и университетските програми, на програмите за обучение и за научна и развойна дейност (НИРД), с цел те да бъдат съобразени с основните въпроси и цели на директивата и да насърчават партньорствата в тази област.

1.15 ЕИСК подчертава основната роля, която местните и регионалните публични служби могат да изпълнят в областта на енергийните одити, за да помогнат на частните лица да повишат енергийната ефективност на своите жилища и да ги стимулират в тази насока.

1.16 ЕИСК счита, че потребителите играят ключова роля за намаляване на потреблението на енергия. Европейската комисия трябва да гарантира, че ще бъдат създадени национални стратегии, които ще ангажират и мобилизират потребителите за изпълнението на тази цел, за да могат да бъдат постигнати възможно най-добрите резултати, както за отделните потребители, така и за обществото. Политиките за енергийната ефективност трябва да бъдат подкрепени от подходящи (финансови) стимули за потребителите, които да са привлекателни и следователно приемливи за тях. Нуждите на уязвимите групи потребители трябва да бъдат неразривна част от всички политики за енергийната ефективност.

2. Въведение

Предмет на настоящото становище е предложението за директива относно енергийната ефективност (СОМ(2011) 370 окончателен), основаващо се на действащите директиви относно комбинираното производство на енергия и енергийните услуги. Целта на предложението за директива е те да бъдат обединени в един единствен законодателен акт от общ характер относно енергийната ефективност при енергийните доставки и крайното потребление на енергия.

3. Основно съдържание на предложението за директива относно енергийната ефективност и за отмяна на Директива 2004/8/ЕО и Директива 2006/32/ЕО

3.1 ЕС си е поставил за цел до 2020 г. да постигне двадесетпроцентна икономия на първична енергия и е включил тази задача сред петте големи цели на стратегия „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

3.2 Последните оценки на Комисията, в които се отчитат националните цели за енергийна ефективност за 2020 г., определени от държавите-членки в рамките на стратегията

„Европа 2020“, навеждат на мисълта, че до тази дата ЕС ще изпълни двадесетпроцентната цел едва наполовина. Европейският съвет и Европейският парламент поискаха от Комисията да приеме нова амбициозна стратегия в областта на енергийната ефективност, с цел да се предприемат решителни действия за използване на значителния наличен потенциал.

3.3 За да даде нов тласък на енергийната ефективност, на 8 март 2011 г. Комисията представи нов План за енергийна ефективност (ПЕЕ), в който са определени мерки за реализиране на допълнителни икономии, свързани с доставката и използването на енергията.

4. Общи бележки по предложението за директива

4.1 Настоящото становище е изготвено на основата на становище CESE 1180/2011 на Комитета относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „План за енергийна ефективност, 2011 г.“ от 14 юли 2011 г., като го допълва. По-специално Комитетът припомня позициите, които застъпи в това становище по отношение на производството на топлинна енергия и електроенергия, на комбинираното производство на топло- и електроенергия (5.3) и на енергийното обслужване (5.4). Освен това Комитетът припомни своето искане да се проучи функционирането на настоящите разпоредби относно сертификатите за енергийните характеристики на сградите, екологичното етикетироване на електромакинските уреди и на интелигентните измервателни устройства, и в случай на необходимост те да бъдат изменени.

4.2 Комитетът подкрепя предмета и целите на предложението за директива, насочено към установяване на „обща рамка за насърчаване на енергийна ефективност в Европейския съюз, с оглед да се осигури постигането до 2020 г. на целта на Европейския съюз за двадесетпроцентно спестяване на първична енергия и да се създадат условия за допълнителни подобрения на енергийната ефективност след тази дата“. Комитетът е убеден в значението на популяризирането на енергийната ефективност в ЕС поради нейния неизползван потенциал и поради факта, че постигането на поставената цел ще бъде от полза за ЕС както от екологична, така и от икономическа и социална гледна точка. ЕИСК признава, че през последните години бяха предприети голям брой законодателни или незаконодателни „инициативи“ в подкрепа на „зелените“ сгради или „зелените“ строителни продукти. Изглежда, обаче, че липсва цялостен план за „зеленото строителство“, което води до некоординираност на действията и разхищение на средства. Би било полезно Европейската комисия да изготви Зелена книга относно „зеленото строителство“, в която да включи всички инициативи, отнасящи се до строителството и строителните материали.

4.3 Комитетът подкрепя предложението за директива, тъй като то отменя, обединява и преразглежда Директива 2004/8/ЕО относно комбинираното производство на енергия и Директива 2006/32/ЕО относно енергийните услуги; подобен интегриран подход би могъл да насърчи синергиите, по-специално в областта на комбинираното производство на топло- и електроенергия, и по този начин да улесни постигането на поставените цели. Комитетът счита, че трябва да се търси и по-добра интеграция на транспортния сектор и да се предвидят мерки в рамките на разглежданата директива, за да се допринесе за постигане на поставената цел.

4.4 Като счита за жизненоважно постигането на целта за двадесетпроцентно спестяване на първична енергия до 2020 г., Комитетът препоръчва да се предвиди оценка от страна на Комисията още през 2013 г. на това дали ЕС е в състояние да постигне тази цел в рамките на действащите разпоредби. ЕИСК препоръчва възможно най-много усилия да бъдат насочени към постигането на реални резултати.

4.5 Предвид значението на работните места за развитието и прилагането на предложените мерки, Комитетът изразява съжаление по повод факта, че не са споменати работното място и значението на насърчаването на социалния диалог на работното място, с оглед на постигането на поставените цели. В действителност ангажираността и участието на работниците в програмите за енергийна ефективност са от основно значение за постигане на целите, също както разработването и прилагането на подходящи образователни и обучителни програми и мерки за осигуряване на добри условия на труд и здравословни и безопасни условия на работното място. Работниците трябва да бъдат информирани и с тях да се извършват консултации във връзка с тези аспекти в рамките на социалния диалог, който трябва да се насърчава.

4.5.1 ЕИСК препоръчва също така да се приеме приложение относно обучението, което води до сертифицирането или лицензирането на доставчиците на услуги, които са предмет на настоящата директива, както това е направено в Директива 2009/28/ЕО за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници.

4.6 Комитетът изразява загриженост по въпроса за финансирането на инвестициите, които ще се окажат необходими. Въпреки че, както се подчертава в параграф 6.5.1 от становище CESE 1180/2011, понастоящем изглежда, че в много случаи делът на финансирането на ЕС е твърде малък, за да представлява стимул, в параграф 4 от обяснителния меморандум на разглежданото предложение се посочва само, че при изпълнението на предложението за директивата „ще бъде използван наличният бюджет и това няма да има отражение върху многогодишната финансова рамка“. Без съмнение е важно да се използват максимално съществуващите финансови инструменти, но трябва да се отчитат очевидните факти: понастоящем тези финансови инструменти са неподходящи поради слабото усвояване от страна на държавите-членки и на регионите на средствата, достъпни по линия на структурните фондове и Кохезионния фонд. Комитетът е убеден, че за да могат да се постигнат поставените цели, Комисията трябва:

- да разгледа спешно причините за слабото усвояване на наличните средства и при необходимост да преразгледа правилата за финансиране. Това е още по-неотложно и съществено в контекста на ограниченията върху публичните финанси в настоящия момент, които произтичат от решенията, взети на европейско равнище посредством плановите за бюджетна дисциплина;
- да разгледа въпроса за това как да се засили ролята на създадения неотдавна фонд за енергийна ефективност, както по отношение на източниците на финансиране, така и по отношение на критериите за отпускане на финансиране, които според Комитета трябва да бъдат насочени към постигане едновременно на екологични и на икономически и социални цели;
- да разгледа възможността нейното предложение за облигации за финансиране на проекти във връзка със стратегията „Европа 2020“ да обхване и инвестиционни проекти, с които се цели да се допринесе за постигане на целите на разглежданото предложение за директива;

- да разгледа другите възможни механизми за финансиране и сред тях така наречените системи на трети инвеститори, които осигуряват предварителното финансиране и се изплащат в резултат от икономията на енергия, дължаща се на повишаване на енергийната ефективност на съответните жилища. В този смисъл ЕИСК подкрепя предложението на Комисията да използва дружествата за енергийни услуги (ESCO, Energy Service Companies) в частност за въвеждането на „интелигентни“ измервателни устройства.

4.7 Комитетът подчертава, че съгласно Плана за енергийна ефективност от 2011 г. обществените сгради представляват едва 12 % от сградния фонд в ЕС. По този повод подчертава важността на останалата част от сградния фонд и предлага държавите-членки да обмислят приемането на повишени и евентуално задължителни мерки за целия си сграден фонд и се обявява за поставянето на такава цел, придружена от подходящи мерки в сферата на финансирането, насърчаването и подкрепата. Това е особено необходимо, тъй като, както се подчертава в съображение (15) от предложението за директива, „съществуващият сграден фонд е секторът с най-голям потенциал за енергоспестяване. Освен това, сградите са от огромно значение за постигане на целта на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове с 80-95 % до 2050 г. в сравнение с 1990 г.“ Освен това Комитетът подчертава, че реновирането на сградния фонд на ЕС с цел повишаване на енергийната му ефективност:

- би дало възможност да се създадат много работни места в Европа, чието качество трябва да се гарантира посредством засилен социален диалог. Уменията във връзка с тези работни места трябва да се създават посредством подходящи образователни и обучителни програми;
- би донесло приходи за държавите (посредством намаляването на безработицата и увеличаването на данъчните постъпления);
- би насърчило възстановяването на европейската икономика;
- би дало възможност също за постигане на социалните цели посредством приемането на специфични мерки, предназначени за домакинствата с ниски и средни доходи, като се улеснява намаляването на техните сметки за енергия чрез намаляване на количеството енергия, необходимо за отопление и осветление.

5. Специфични бележки

5.1 В член 4, в който се предвижда задължение за годишно реновиране на 3 % от общата разгъната застроена площ, заемана от обществените институции на държавите-членки, се споменава използвана разгъната застроена площ над 250 м². Комитетът счита, че тези задължения следва да са приложими по отношение на сградите, заемани от европейските институции. Освен това Комитетът поставя под въпрос тази минимална площ от 250 м² и се пита дали на практика това няма да освободи социалните агенции за жилищно настаняване от техните задължения във връзка с реновирането, тъй като обитаемата площ на социалните жилища често пъти е по-малка. Освен това преследването на поставените цели в областта на енергийната ефективност трябва да има и социална насоченост, като се определят мерки, допринасящи за намаляването на сметките за енергия на домакинствата в неравностойно положение, посредством стимулиране на енергийното реновиране на заеманите от тях жилища.

5.1.1 В резултат на настоящата икономическа ситуация, обаче, е възможно разпоредбите на член 4 и 6 да не бъдат постигнати в рамките на поставените срокове. Според ЕИСК Комисията би трябвало да предвиди възможност за проявяване на европейска солидарност по отношение на държавите, които не могат сами да постигнат целите.

5.2 Същевременно предвидените в член 6 схеми за задължения за енергийна ефективност, в случай че са необходими, ще доведат до разходи. Според Комитета е необходимо да се смекчи отражението на разходите за тези мерки върху сметките на крайните потребители (вж. параграф 4.5.5 на становище CESE 1180/2011). В частност той смята, че подобренията трябва да са безплатни за домакинствата с ниски доходи, както подчертава в параграф 6.7.2 на същото становище CESE 1180/2011.

5.3 В член 7, параграф 1 се предвижда държавите-членки да насърчават по-специално малките и средните предприятия да се подлагат на енергийни одити. Комитетът счита, че при това положение би било целесъобразно в член 2 да се даде определение на понятието „малки и средни предприятия“.

5.4 В член 7, параграф 2 се предвижда предприятията, различни от „малките и средните предприятия“, да се подложат на енергиен одит най-късно до 30 юни 2014 г. и след това на всеки три години, считано от датата на предходния енергиен одит. Както се посочва в параграф 5.5.1 на становище CESE 1180/2011, в промишлеността може да има неизползван потенциал за повишаване на енергийната ефективност, независимо от постигнатия напредък в тази сфера и от факта, че на европейско равнище са предприети мерки, като например схемите за обмен на квоти на емисии, които вече се прилагат по отношение на енергоемките индустрии. С цел възможно най-бързо определяне на неизползвания потенциал в промишлеността и на подходящите мерки, които следва да се предприемат във връзка с този потенциал, Комитетът предлага:

— енергийните одити да се извършват незабавно и ефективно;

— да се предлага много широка подкрепа, да се внедряват и разпространяват традиционни и нови инструменти, улесняващи фокусирано и последователно повишаване на енергийната ефективност както в енергоемки инсталации, така и в такива, които са свързани с МСП;

— одитите да обхващат както въпроси, свързани с управлението, така и с конструкцията. Промените в управлението са относително лесни за изпълнение, но промените в конструкцията (подове, покриви, промяна на функциите на сградата, тежки материали) са скъпи и времеемки, особено предвид факта, че изпълнението на препоръките на одита изисква проучване на съотношението разходи-ползи и план за изпълнение, за да може да се изготви оферта с точни параметри и бюджет. Освен тези ограничения, често са необходими и разрешителни, което удължава значително процеса на реновиране. Затова е необходимо да се предвиди, когато препоръчаните от одита модификации изискват мащабно реновиране, възможност за продължаване на срока.

5.4.1. Участието на работниците е изключително важно за по-добрата енергийна ефективност. Без техните знания, опит и

ангажираност не могат да се постигнат резултати. Ето защо ЕИСК препоръчва да се проучи до каква степен и при какви условия инструментите за сравнителна оценка на емисиите на CO₂ и други замърсяващи газове (справочните документи за най-добри налични техники, изготвени от Института за бъдещи технологични изследвания в Севиля с оглед на бившата Директива за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването и на Директивата относно емисиите от промишлеността (Директивата IED) от 2010 г., които се използват и за схемата за търговия с емисии и включват референтни стойности за енергийната ефективност) биха могли да се използват в разглежданата директива и да се изготвят в рамките на система на управление с участието на всички заинтересовани страни, включително работодателите, синдикатите и НПО. По този начин би било възможно в оценките на състоянието и в предложенията, които предстои да се изготвят в рамките на тази система на управление, да се отчитат разходите и ползите, произтичащи от възможните мерки за енергийна ефективност, а също така, наред с другото, и на социалното измерение – заетостта, въздействието върху условията на труд, анализите и социалните стандарти, инструментите за прогнозна оценка на нуждите от работни места, професионалните квалификации и обучения, и разпоредбите, които трябва да се приложат във връзка с това.

5.5 В член 8, параграф 1 се споменават условията, които трябва да се спазват при въвеждането на интелигентни измервателни уреди. Комитетът счита, че тези условия са недостатъчни. Той отправя искане всяка държава да направи в своя нормативен контекст предварителен задълбочен анализ на разходите и ползите, произтичащи от тези измервателни уреди, и смята, че при този анализ трябва да се отчитат техническата приложимост и ефективността на разходите за инвеститора, който финансира поставянето на интелигентни измервателни уреди, включително разходите за поддръжка, управление и замяна, рисковете от подобни измервателни уреди по отношение на принципите за универсалност и достъпност на енергията за потребителите, а също така и по отношение на конфиденциалния характер на личните данни. Що се отнася до електроенергията, този анализ е включен в икономическата оценка, упомената в точка 2 от Приложение I на Директива 2009/72/ЕО от 13 юли 2009 г.

5.6 В член 10, параграф 1 се налага задължението за изготвяне на национален план относно отоплението и охлаждането. В този план трябва да се обърне внимание на аспектите на конкуренцията, за да се потърси решение на проблемите, които могат да създадат монополите върху централните топлофикационни системи.

5.7 На практическо равнище ЕИСК подчертава колко е важно да се развият предлаганите от публичните администрации или частните дружества енергийни услуги, предназначени да реализират решения с по-висока енергийна ефективност, както за предприятията и публичните органи, така и за частните лица. Европейското финансиране би трябвало да даде възможност за тяхното развитие, като ги направи достъпни за частните лица и МСП, в съответствие с условията, диктувани от общия интерес.

5.8 От правна гледна точка договорите за енергийните характеристики, които се споменават в текста на Комисията, макар и във връзка с договорните отношения на публичните органи, представляват инструмент, който може да разшири системното търсене на по-голяма енергийна ефективност.

5.9 Член 1 относно обхвата следва да изключва историческите сгради, обявени за паметници на културата, тъй като практическите и естетическите трудности, произтичащи между другото и от поставянето на интелигентни измервателни уреди, като цяло са по-големи в историческите сгради. Така например, законите за опазване на историческото наследство често забраняват на собствениците на исторически сгради да поставят нови системи за управление на енергията. Държавите-членки следва да разполагат със свободата да решават поотделно за всеки случай дали за конкретна и частна историческа сграда, обявена за паметник на културата, е необходимо изключение и прилагане на по-гъвкав набор от решения.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите „Отворено и неутрално интернет пространство в Европа“

COM(2011) 222 окончателен

(2012/C 24/31)

Докладчик: г-н PEGADO LIZ

На 19 април 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите — Отворено и неутрално интернет пространство в Европа“

COM(2011) 222 окончателен.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 глас „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Понятията отворено и неутрално интернет пространство — „свободи в мрежата“, са ключови за всяко регламентиране, целящо да гарантира свобода при използването на интернет като средство за комуникация.

1.2 Гарантирането на отворено и неутрално интернет пространство е признато за основна политическа цел на равнището на ЕС в редица важни документи и е упоменато изрично като политическа цел в Програмата в областта на цифровите технологии, която е сред най-важните стълбове на стратегията „Европа 2020“.

1.3 Ето защо ЕИСК приветства съобщението на Комисията, насочено към проследяване на въздействието на пазара и технологичното развитие върху свободите в мрежата. Посоченото съобщение обаче не успява да отговори на основателните очаквания на ЕИСК.

1.4 Комисията посочва някои ситуации, които могат да доведат до нарушаване на тези принципи, но вместо да предприеме действия в тяхна защита, тя се застъпва за подход на изчакване.

1.5 Като се има предвид голямата значимост на този въпрос за икономическото и социално бъдеще на Европа, ЕИСК настоятелно препоръчва принципът за отворено и неутрално интернет пространство да бъде вписан официално в законодателството на ЕС възможно най-скоро, без да се забравя развитието на технологиите („състояние на техниката“) в тази област.

1.6 Освен това ЕИСК е убеден, че сега е подходящият момент да се определят принципи, които да гарантират отворено и неутрално интернет пространство, и Комитетът препоръчва набор от принципи, които според него трябва да бъдат приети, както е посочено в параграф 7.12.

1.7 ЕИСК е убеден също така, че тези принципи са от първостепенно значение за бъдещото развитие на интернет като

средство за по-добро гражданско участие въз основа на Хартата на ЕС за основните права и като жизненоважно условие за изпълнение на поставените в Женева (2003 г.) и Тунис (2005 г.) цели на Световната среща на високо равнище по въпросите на информационното общество (WSIS).

1.8 ЕИСК е на мнение, че незабавни действия в тази сфера ще са от решаващо значение за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“, изпълнението на Програмата в областта на цифровите технологии и по-нататъшното изграждане на вътрешния пазар, и приветства неотдашните публични изявления на комисар Kroes по тези въпроси.

1.9 Ето защо Комитетът настоява Европейският парламент и държавите-членки да следват активен подход в защита на свободите в мрежата и приема, че Комисията ще предприеме съответните действия.

2. Кратък обзор, естество и съдържание на съобщението на Комисията

2.1 Съобщението е политически документ в изпълнение на ангажмента, поет от Европейската комисия в декларация, включена в пакета от мерки за реформа на далекосъобщенията ⁽¹⁾ през 2009 г., че „... ще следи въздействието, което пазарът и технологичното развитие оказват върху свободата в мрежата, и ще докладва на Европейския парламент и на Съвета преди края на 2010 г. дали са необходими допълнителни насоки“.

2.1.1 В тази декларация Комисията заяви твърдя си и недвусмислен ангажмент за „запазването на отворения и неутрален характер на интернет, като отчита в пълна степен волята на съзаконодателите за съхраняване на неутралността на интернет като цел на политиката и като регулаторен принцип, който следва да се поддържа от националните регулаторни органи“.

⁽¹⁾ ОВ L 337, 18.12.2009 г.

2.2 Не бива да забравяме, че в своята Програма в областта на цифровите технологии за Европа Комисията обяви, че „*внимателно ще наблюдава прилагането на новите законодателни разпоредби относно отворения и неутрален характер на интернет*“⁽²⁾.

2.3 В съобщението се описват общественото допитване и процесът на проучване, организирани от Комисията през 2010 г.⁽³⁾, както и съвместната среща на високо равнище, организирана от Комисията и Парламента на 11 ноември 2010 г.⁽⁴⁾.

2.4 Комисията прави заключението, че не бива да се предприемат действия, защото няма достатъчно данни, които да сочат необходимост от по-нататъшно законодателство към настоящия момент.

2.4.1 По време на процеса на допитване няколко заинтересовани страни и Органът на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) посочиха, че някои доставчици на интернет услуги (ДИУ) са „ограничавали“ или „блокирали“ скоростта на връзката и са таксували дискриминационни цени за доставка на определени видове трафик⁽⁵⁾.

2.4.2 Комисията обаче изразява надежда, че правилата за договорите⁽⁶⁾, прозрачността⁽⁷⁾, смяната на доставчика⁽⁸⁾ и качеството на услугите⁽⁹⁾, които са част от преработената рамка на ЕС за електронните съобщения, ще спомогнат за осигуряване на желаната конкуренция.

2.4.3 Освен това Комисията счита, че трябва да се осигури достатъчно време, за да могат тези разпоредби да бъдат приложени и да се установи как ще действат на практика⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ COM(2010) 245 окончателен от 26.8.2010 г.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

⁽⁵⁾ Ограничаване на скоростта: ДИУ може да ограничи скоростта по своята честотна лента, за да намали умишлено скоростта за услуга на определен клиент за някои видове трафик. ОЕРЕС посочва, че някои доставчици във Франция, Гърция, Унгария, Литва, Полша и Обединеното кралство са използвали ограничения на скоростта при обмен на файлове чрез равнопоставен достъп (P2P) или при предаване на видео изображение в реално време. Блокиране: ДИУ може умишлено да блокира IP адресите на дадени интернет сайтове, за да преустанови достъпа на свои клиенти на интернет услуги до определени приложения или услуги. ОЕРЕС посочва, че някои мобилни оператори в Австрия, Германия, Италия, Нидерландия, Португалия и Румъния са блокирали или начислявали допълнителни такси за предоставяне на интернет телефония (VoIP).

⁽⁶⁾ Член 20, параграф 1, буква б) от Директивата относно универсалната услуга, изменена с Директива за правата на гражданите 2009/136/ЕО.

⁽⁷⁾ Член 21, параграф 3, букви в) и г) от Директивата относно универсалната услуга, изменена с Директива за правата на гражданите 2009/136/ЕО.

⁽⁸⁾ Параграф 47 от Директивата за правата на гражданите 2009/136/ЕО.

⁽⁹⁾ Член 22, параграф 3, от Директивата относно универсалната услуга, изменена с Директива за правата на гражданите 2009/136/ЕО.

⁽¹⁰⁾ На 19 юли 2011 г. Комисията започна производство срещу 20 държави-членки, затова че не са транспонирали преразгледаната рамка в националното си законодателство.

2.5 Съобщението не определя изрично ключовите термини, така че те подлежат на тълкуване от европейското законодателство. Всъщност то посочва, че „... няма окончателно определение за това какво е „неутралност на интернет““.

2.5.1 Вместо това съобщението слива двете понятия и обобщава правната позиция на ЕС по тях, като се позовава на член 8, параграф 4, буква ж) от Рамковата директива, който задължава националните регулаторни органи да гарантират на крайните потребители възможността да осъществяват достъп до информация и да я разпространяват или да използват приложения и услуги по свой избор (в съответствие с действащото законодателство)⁽¹¹⁾.

2.6 Съобщението завършва с ангажимент от страна на Комисията да публикува констатациите от по-нататъшните проучвания на ОЕРЕС във връзка с практики на ДИУ, които може да са антиконкурентни и в разрез с принципите за отворен и неутрален интернет. Ако се окаже, че са налице значителни и трайни проблеми и Комисията прецени, че е необходимо по-нататъшно регламентиране, тя ще се обърне към Съвета с препоръки за действия.

3. За какво става дума?

3.1 Липсата на изрично определение на основните термини, с които се борава, е сериозен проблем. Без определение не може да има ясно излагане на аргументите, нито ясна ориентация на пазара и регулаторите за предвидения обхват на европейското законодателство в тази сфера.

3.2 Отвореното интернет пространство

3.2.1 Отвореното интернет пространство е концепция, която датира от зараждането на интернет и създаването на световната интернет мрежа (World Wide Web), която прави съдържанието на публичния интернет достъпно за всеки човек по света, разполагащ с връзка към интернет.

3.2.2 Отвореното интернет пространство е принцип, според който всички потребители имат свободата да се свързват с публичния интернет без ограничения от правителства или ДИУ по отношение на съдържанието, сайтовете, платформите, видовете оборудване, които могат да се прикачват, и разрешените видове комуникация.

3.2.3 То е „отворено“, защото използва свободни, публично достъпни стандарти, които всеки може да ползва, за да създаде интернет сайтове, приложения и услуги, тъй като целият трафик се третира почти еднакво.

3.2.4 След като влезете в публичния интернет, не е необходимо да искате разрешение, нито да плащате допълнително на ДИУ, за да се свържете с други хора онлайн. Ако създадете иновативна нова услуга, не трябва да искате разрешение, за да я направите достояние на целия свят.

3.2.5 Тази свобода на общуване и иновативност е причината за забележителния успех на интернет.

⁽¹¹⁾ Директива 2002/21, изменена с Директива 2009/140/ЕО от 25 ноември 2009 г. (ОВ L 337 от 18.12.2009 г.).

3.2.6 В действителност днес голяма част от публичното интернет пространство вече не е „отворено“. Мрежата все още е отворена, но приложението, които използват на нашите интелигентни телефони, сайтовете на социалните мрежи, в които влизаме, и платеното съдържание, което купуваме, са част от затворено интернет пространство, достъпно само чрез интерфейс, който е частна собственост и чрез приложно-програмен интерфейс (API) ⁽¹²⁾.

3.2.6.1 Все по-често държави ⁽¹³⁾, предприятия ⁽¹⁴⁾ и мрежови оператори ⁽¹⁵⁾ ограничават достъпа до публичния интернет или променят начина, по който той функционира, по политически, технологични или търговски причини.

3.2.7 Именно концепцията на отвореното интернет пространство обаче е причината, поради която интернет е дал тласък на икономическите иновации, демократичното участие, свободата на изразяване и ученето онлайн по цял свят. Тази концепция е жизненоважна за нашите ценности: свобода, равенство и права на човека, посочени в Хартата на ЕС за основните права.

3.2.8 Без да се упоменава изрично, принципът на отвореното интернет пространство е разгледан в член 1, параграф 3а) и член 8, параграф 4, буква ж) от Рамковата директива за електронните комуникации и в параграф 28 от Директивата за правата на гражданите 2009/136/ЕО.

3.3 Неутрално интернет пространство

3.3.1 Принципът на неутрално интернет пространство произтича от концепцията за отворено интернет пространство. Докато отвореното интернет пространство се отнася за отворените стандарти и свободата на свързване с интернет и използването му, неутралността на интернет пространството касае търговското отношение към клиентите на интернет от страна на доставчиците на интернет услуги. Целта е да се защитят правата на потребителите в съответствие с принципа на отвореност на интернет пространството, без неоправдана търговска намеса от страна на доставчика на мрежата.

3.3.2 Принципът на неутралност на интернет означава, че доставчиците на интернет услуги следва да третират по един и

същ начин всички източници на сходни интернет данни и да не упражняват дискриминация спрямо различните видове трафик от търговски съображения.

3.3.2.1 Съгласно този принцип потребителите на интернет трябва да могат да контролират какво съдържание гледат и какви приложения използват в интернет, а ДИУ не трябва да имат право да използват пазарната си мощ, за да упражняват дискриминация спрямо конкурентни приложения или съдържание.

3.3.2.2 Този принцип може да бъде съвместим с мерки за управление на трафика, стига тези мерки да са недискриминационни, прозрачни за потребителите и да са предприети с оглед на постигане на основателни цели за качество на обслужването. Мерките за управление на трафика обаче не трябва да създават стимули за забавяне на развитието на мрежите, за да се начисляват по-високи цени поради недостиг на ресурси.

3.3.3 Съгласно този принцип пазарът на услуги за достъп до интернет трябва да бъде правно отделен от пазара на съдържание и приложения, което означава, че дружествата, които оперират и на двата пазара, трябва да разделят по подходящ начин управлението на съответните пазари.

3.3.4 Този принцип обаче може да бъде застрашен ⁽¹⁶⁾. ДИУ биха могли да използват своята инфраструктура, за да блокират интернет приложения и съдържание (например интернет сайтове, услуги, протоколи), по-специално тези на конкурентите, или да променят бизнес моделите си, за да намаляват качеството и обхвата на достъп, с които се ползват различни потребители. Подобни промени в бизнес моделите биха могли да доведат до несправедлива дискриминация по отношение на цените и качеството на услугите.

3.4 Предходни становища на ЕИСК

3.4.1 В няколко свои становища ЕИСК зае ясни позиции в полза на тези два принципа преди всичко в защита на свободата и правата на човека; защитата на данните и на правото на неприкосновеност; демократичното управление и управлението на принципа на сътрудничество; приобщаването и оправомощаването, иновациите и икономическия растеж ⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ Приложно-програмен интерфейс (API) представлява програмен код, който се въвежда между две програми, за да им позволи да се свържат и да работят в общ режим.

⁽¹³⁾ Китайската „Велика защитна стена“ вече налага строг контрол върху интернет връзки с останалата част на света, следи трафика и спира достъпа до множество сайтове и услуги. Други страни, включително Иран, Куба, Саудитска Арабия и Виетнам, са предприемали подобни действия, а други правителства затягат контрола върху това какво могат да виждат и да правят хората в интернет.

⁽¹⁴⁾ „Потребителите на мобилни устройства Apple получават достъп до много интернет услуги не чрез браузър, а посредством малки софтуерни приложения (apps), които могат да бъдат изтеглени. Като диктува кои приложения са позволени на неговите устройства, Apple упражнява контрол върху достъпа. С разпространението на приложенията сред други мобилни устройства, и дори при автомобили и телевизии, и други компании ще последват техния пример.“ Сп. „Икономист“, 2.9.2010 г.

⁽¹⁵⁾ ДИУ и оператори на далекосъобщителни мрежи, които търсят нови източници на приходи, използват технологиите, за да правят разграничение между различните видове интернет трафик в мрежите си с цел да налагат допълнителни такси, да намаляват скоростта или дори да блокират определени услуги.

⁽¹⁶⁾ В своя отговор от 30 юни 2010 г. на общественото допитване на ЕК, ОЕРЕС посочва три основни проблема във връзка с бъдещите насоки на развитие: 1) възможността да се прилага ценово дискриминиране чрез използването на техники като задълбочено проучване на пакетите, съчетано с икономически стимули и потенциал за вертикална интеграция, което би довело до антиконкурентни последици; 2) потенциалът за по-дългосрочни отрицателни последици за интернет икономиката (върху иновациите, свободата на словото и т.н.); 3) объркване/вреди за потребителите поради липса на прозрачност.

⁽¹⁷⁾ Вж. следните становища на ЕИСК: 984/2008 относно „Електронни съобщителни мрежи“ (TEN/327-329 от 29 май 2008 г.) докл. Hernandez Bataller, преди всичко параграфи 1.1., 1.2.7 и 4.4; 1915/2008 относно „Високоскоростен достъп до интернет за всички: идеи за предоставянето на универсални електронни съобщителни услуги“ (TEN/353 от 3 декември 2008 г.) докл. R. Hencks преди всичко параграф 1.5; CESE 1628/2010 относно „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“ (TEN/426 от 13 декември 2010 г.), докл. McDonogh, преди всичко параграфи 1.6, 1.9 и 4.5; CESE 525/2011 относно „Акт за единния пазар“ (INT/548 от 15 март 2011 г.) докл. Federspiel, Siecker и Voles; и по-специално неотдавнашното становище CESE 669/2011 относно „Повишаване на цифровата грамотност, на електронните умения и на електронното приобщаване“ (TEN/453) докл. L. Batut.

3.4.2 Специално в становище CESE 362/2011 ЕИСК вече заяви, че „Комитетът смята, че принципът за неутралност на мрежата е изключително важен за бъдещето на интернет услугите в Европа“⁽¹⁸⁾.

4. Икономическата теория зад принципите: връзката със Стратегията „Европа 2020“ и с Програмата в областта на цифровите технологии

4.1 Цифровата икономика

4.1.1 В рамките на водещата програма на Програмата в областта на цифровите технологии⁽¹⁹⁾, стратегията „Европа 2020“⁽²⁰⁾ се стреми да повлияе на огромния потенциал за растеж на интернет и на цифровата икономика.

4.1.2 В момента 2 милиарда души са свързани с интернет, а годишният оборот на електронната търговия възлиза на близо 5,5 трилиона евро. Потреблението и разходите, свързани с интернет, вече са по-големи, отколкото тези за селското стопанство или енергетиката, а в страните с по-силна степен на разпространение на интернет неговият дял в ръста на БВП е 21 % през последните пет години⁽²¹⁾.

4.1.3 В неотдавнашно проучване на близо 5 000 МСП, изготвено от McKinsey⁽²²⁾, бе констатирано, че предприятията със силно присъствие в интернет са постигнали ръст над двойно по-бързо от тези, които не са имали такова присъствие или то е било минимално. Освен това те са създали над два пъти повече работни места, отколкото останалите.

4.1.4 За да се извлече възможно най-голяма полза от този мощен двигател на растежа и преобразуването, следва да се положат всички усилия да се създадат максимални условия за достъп до интернет и за свободата на ползването му, както и да се сведат до минимум разходите на потребителите и предприятията за него.

4.2 МСП, иновации, заетост и растеж

4.2.1 Сред основните акценти в стратегията „Европа 2020“ е по-специално да се подобри бизнес средата за МСП, да се намалят разходите по сделките, да се стимулират иновациите в МСП и да се подпомагат новосъздадените предприятия.

4.2.2 Всякакви политики, които отхвърлят принципите на отворено и неутрално интернет пространство, за да облагодетелстват големите мрежови оператори за сметка на 23-те милиона МСП⁽²³⁾ и на потребителите в Европа, ще накърнят способността на континента да трансформира своята икономика и общество така, както е предвидено в стратегията „Европа 2020“.

⁽¹⁸⁾ Вж. становище на ЕИСК CESE 362/2011 относно „Първа програма за политика в областта на радиочестотния спектър/Европейски широколентов достъп“ (TEN/434-435).

⁽¹⁹⁾ „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“, COM(2010) 245 окончателен.

⁽²⁰⁾ COM(2010) 2020 окончателен.

⁽²¹⁾ От McKinsey Global Institute: „Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity“ („Интернет има значение: огромното въздействие на мрежата върху растежа, работните места и просперитета“), май 2011 г.

⁽²²⁾ От McKinsey Global Institute: „Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity“ („Интернет има значение: огромното въздействие на мрежата върху растежа, работните места и просперитета“), май 2011 г. http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet_matters/pdfs/MGI_internet_matters_full_report.pdf.

⁽²³⁾ Евростат (Годишник на Евростат 2010 г., http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2010).

4.3 Вътрешен пазар и лоялна конкуренция

4.3.1 Отвореното и неутрално интернет пространство, което гарантира лоялна конкуренция и насърчава иновациите, е жизненоважен принцип за изграждането на силен единен пазар на цифровите технологии⁽²⁴⁾.

5. Някои мрежови оператори се обявяват против принципа на неутралност на интернет

5.1 Някои мрежови оператори лобират пред националните си правителства, Комисията и ЕП да им помогнат да увеличат дела от приходите си от интернет⁽²⁵⁾. Те твърдят, че няма да могат да си позволят капиталовите инвестиции, необходими за осигуряване на високоскоростния широколентов достъп, от който се нуждае Европа, ако не могат да си създадат нови източници на приходи от предлагане на съдържание⁽²⁶⁾.

5.1.1 Някои частни мрежови оператори, които участват в конкуренцията на пазара на услуги за достъп до интернет и търсят краткосрочна възвращаемост на инвестициите, са предпазливи по отношение на инвестициите в тази сфера в момента, тъй като не считат, че имат перспектива за достатъчно печалба, особено що се отнася до отдалечените райони.

5.2 Все пак с помощта на инвестиционна подкрепа от Европа за осигуряване на високоскоростна широколентова връзка⁽²⁷⁾ и атрактивен ръст в търсенето на ширина на честотна лента, новите доставчици на инфраструктура навлизат на пазара на услуги за достъп до интернет. И тъй като в Европа се развива по-конкурентен пазар за широколентова инфраструктура, развитието на нови технологии както за наземен, така и за безжичен широколентов достъп се отразява благотворно и на наличието на ширина на честотна лента и разходите за предоставянето ѝ. Например даден е старт на проекти за предоставяне на високоскоростен интернет, особено в селските райони, като се използва дигиталния дивидент от преминаването от аналогово към цифрово радиоразпръскване.

⁽²⁴⁾ Както е определен в съобщението „За Акт за единния пазар – За изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика – 50 предложения“ (COM(2010) 608 окончателен/2 от 11.11.2010 г.) и в съобщението „Дванадесет лоста за насърчване на растежа и укрепване на доверието – „Заедно за нов тип икономически растеж“ (COM(2011) 206 окончателен от 13.4.2011 г.), параграф 2.7.

⁽²⁵⁾ Четири от най-големите ДИУ в Европа – Deutsche Telekom, France Telecom, Telecom Italia и Telefónica – са поръчали проучване в защита на тезата си. А.Т. Kearney, 2010 г., A Viable Future Model for the Internet („Жизнеспособен бъдещ модел за интернет“).

⁽²⁶⁾ Най-големите оператори на ДИУ твърдят, че ако модернизират мрежите си така, че да отговарят на предвижданията за търсене на широколентов достъп до 2014 г. без допълнителни приходи, приходите им от инвестиции ще спаднат с 3 пункта до близо 9 процента. А.Т. Kearney, 2010 г., A Viable Future Model for the Internet („Жизнеспособен бъдещ модел за интернет“).

⁽²⁷⁾ Вж. COM(2010) 471 окончателен – За формулиране на първата програма за политика в областта на радиочестотния спектър, COM(2010) 472 окончателен – Европейският широколентов достъп: да инвестираме в стимулиран от цифровите технологии растеж, и 2010/572/EU (вж. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:251:0035:0048:BG:PDF>). Препоръка на Комисията относно подхода за регулиране на цените за терминиране на фиксирана и мобилна връзка в ЕС; вж. и Доклада за резултатите по Програмата в областта на цифровите технологии (SEC(2011) 708 окончателен от 31.5.2011 г.)

5.3 Проблемът е, че предложенията от някои ДИУ да променят своите бизнес модели, като отричат принципа на неутралност на интернет, ще повиши цената на съдържанието и услугите в интернет или ще намали отворения характер на интернет.

5.3.1 Ако принципът на неутралност на интернет бъде нарушен и по този начин се даде възможност на ДИУ да „таксуват“, да ограничават скоростта или да блокират интернет трафика между клиенти и доставчици на услуги, то стойността на интернет услугите в Европа ще се повиши и това ще има отрицателни последици за иновациите, растежа, заетостта и стратегията „Европа 2020“.

5.3.2 Застрашено е дори изпълнението на целите от Световната среща на високо равнище по въпросите на информационното общество (WSIS), поставени в Женева (2003 г.) и Тунис (2005 г.) в съответствие с Целите за развитие на хилядолетието (ЦРХ) ⁽²⁸⁾.

6. KPN ⁽²⁹⁾ дава повод за създаването на закон за неутралност на интернет в Нидерландия

6.1 В съобщението на Комисията от 19 април се посочва, че тя не разполага с достатъчно доказателства за операторска намеса в интернет трафика с цел получаване на търговско предимство, за да пристъпи към въвеждане на ново законодателство в защита на принципа на неутралността на интернет.

6.2 Впоследствие на 10 май нидерландският ДИУ KPN ⁽³⁰⁾ посочи, че от юли планира да таксува своите клиенти допълнително за достъп до определени интернет приложения като интернет телефония (Skype) и приложението за смартфон WhatsApp, което се използва като заместител на кратки текстови съобщения.

6.2.1 Беше оповестено, че KPN, подобно на други ДИУ, е използвал технология, наречена задълбочено проучване на пакетите (DPI) ⁽³¹⁾, за да анализира интернет трафика на клиентите си и планира да въведе доплащане за обаждания чрез интернет телефония, трафик през приложението WhatsApp и всяко друго съдържание, което желае да възпрепятства или от което да печели.

6.2.2 Тъй като KPN има стратегически интерес да пренебрегва принципа за неутралност на интернет и тъй като няма законово изискване за спазването му, компанията открито обяви намерението си да пристъпи към „таксуване“ на определени видове интернет трафик.

⁽²⁸⁾ Вж. „Наблюдение на целите от WSIS: междинен преглед“ (Световен доклад за развитието на телекомуникациите/ ИКТ 2010 г., Международен съюз по далекосъобщенията, Женева, 2010 г.)

⁽²⁹⁾ KPN е нидерландска компания за телекомуникации с интереси в редица европейски страни. Тя е най-големият ДИУ в Нидерландия, като приходите ѝ за 2010 г. възлизат на 13,4 млрд. евро, а печалбата — на 1,8 млрд. евро.

⁽³⁰⁾ Вж. излъчването в интернет на „Инвеститорския ден на KPN: груповата стратегия“ на адрес: http://pulse.companywebcast.nl/player1_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true.

⁽³¹⁾ Задълбоченото проучване на пакетите (DPI) е техника, която се използва от ДИУ, за да се разгледа в детайли пакетът от данни, докато минава през пункт за проверка. Задълбоченото проучване на пакетите (и филтрирането) дават възможност за усъвършенстване управление на мрежата, обслужване на потребители и изпълнение на функции, свързани със сигурността, но и за извличане на данни по интернет, подслушване, цензура и т.н.

6.3 Оповестяването на действията и бъдещите намерения на KPN предизвиква политическа буря в Нидерландия, което доведе до приемането на 22 юни в долната камара на нидерландския парламент на първия закон в Европа в защита на принципите на отворения и неутрален характер на интернет.

6.4 Обявяването на намеренията на KPN доказва категорично, че някои мрежови оператори не възприемат разпоредбите на преразгледаната Рамка за електронните комуникации, нито на правото на ЕС за защита на конкуренцията като сериозна защита на принципа за неутралност на интернет.

7. Трябва ли ЕС да предприеме действия сега или да възприеме подход на изчакване?

7.1 В съобщението си Комисията се застъпва за подход на изчакване.

7.2 В съобщението се посочва, че транспонирането на преразгледаната регулаторна рамка в национално законодателство следва да осигури достатъчна защита на принципа на отвореното интернет пространство. А в случай че даден оператор наруши закона, то националните регулаторни органи имат ясни правомощия да вземат решителни мерки.

7.3 Според съобщението, обаче, няма да е необходимо да се контролира спазването на принципа на неутралност на интернет. Вместо това Комисията счита, че в преразгледаната рамка ще е достатъчно да се предвиди конкурентен пазар за услуги за ширококолов достъп до интернет заедно с разпоредби за прозрачност и възможност потребителите да сменят доставчика си.

7.4 Съобщението навежда на мисълта, че ще е по-добре да се изчака и да се види дали съществуващите закони и условия за защита на конкуренцията ще осигурят достатъчна защита за принципа на неутралност на интернет, както и че въвеждането на специално законодателство в момента би могло да се отрази неблагоприятно на развитието на интернет икономиката в Европа чрез възпрепятстване на инвестициите или на появата на иновативни бизнес модели.

7.5 Застъпниците на подхода на изчакване изтъкват, че на европейския пазар за услуги за ДИУ съществува конкуренция, и посочват, че ако мрежовите оператори въведат дискриминационно ценообразуване за доставка на съдържание, недоволните им клиенти ще се преместят при друг ДИУ.

7.5.1 С този аргумент обаче се подценява колко е трудно на практика за много клиенти да сменят доставчика си ⁽³²⁾, както и какво коварно въздействие би могло да има едно колективно действие от страна на най-големите ДИУ, ако всички те решат да наложат дискриминационни такси за доставка на съдържание.

⁽³²⁾ В извършен от британския регулатор Ofcom преглед на смяната на оператори в Обединеното кралство (10 септември 2010 г.) се констатира, че ако имат избор, 45 % от клиентите на ширококолов достъп до интернет смятат, че смяната на оператор създава „прекалено много главоболия“ и клиентите едва ли ще сменят доставчика си само защото един-два вида ползване на интернет са забранени или се таксуват допълнително: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>.

7.6 Шестдесет и един процента от домакинствата в Европа, които в момента ползват интернет, понастоящем купуват интернет достъпа си като част от пакетно предлагане на интернет, телефон и телевизия. Освен това 92 % от домакинствата, ползващи пакетни услуги, не са сменили оператора си, макар че 36 % са обмисляли тази възможност⁽³³⁾. Ясно е, че пазарната мощ на ДИУ нараства чрез хитри маркетингови практики и това се отразява отрицателно върху поведението на клиентите във връзка със смяна на оператора – интелигентният маркетинг отслабва потребителската мощ. Интелигентният маркетинг ще даде възможност на ДИУ да се възползват от своята позиция и да наложат практики, които са в разрез с принципа на неутралност на интернет, като по този начин ще получат свръхпечалба, ще отслабят конкуренцията и иновацията, освен ако законодателството не им попречи.

7.7 Във всички случаи процесът на оценка на ефикасността на новите правила за електронна комуникация ще отнеме значително време.

7.7.1 Като се има предвид колко време е необходимо за разглеждането, изготвянето и влизането в сила на дадена регулаторна мярка в 27-те държави-членки на ЕС, и колко кратко време е необходимо на ДИУ да се подготвят за въвеждането на нови бизнес модели, неутралността на интернет може да се окаже остаряла концепция, преди още законодателите да са написали съответните разпоредби.

7.8 ЕИСК предлага различен проактивен подход, основан преди всичко на принципите на предотвратяване и предпазливост, описани в предходното му становище на тема „Проактивният подход в правото“⁽³⁴⁾, и приветства неотдашните публични изявления на комисар Kroes, които очевидно подкрепят този подход.

7.9 Съгласно този подход принципите на отворено и неутрално интернет пространство трябва да бъдат недвусмислено определени и вписани в европейското законодателство като утвърждаване на правата на гражданите, както са определени в Хартата на ЕС за основните права.

7.10 Комисията следва да изготви проект на принципите на отворено и неутрално интернет пространство след внимателно обмисляне на различни формулировки и допитване до всички заинтересовани страни, и като вземе под внимание развитието на технологиите („състояние на техниката“) в тази сфера.

7.11 Макар че принципът на отворено интернет пространство е обхванат относително добре в законодателството на ЕС в член 1, параграф 3 а) и член 8, параграф 4, буква ж) от Рамковата директива⁽³⁵⁾, паралелно с параграф 28 от Директивата за правата на гражданите⁽³⁶⁾, той може да бъде представен ясно и еднозначно. Конкретният принцип за неутралност на интернет обаче не е определен в законодателството на ЕС, нито е обхванат добре от съвкупност от разпоредби.

⁽³³⁾ Всички статистически данни са взети от Допитването за електронни комуникации в домакинствата от специалното издание на Евробарометър 362, юли 2011 г., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_362_en.pdf

⁽³⁴⁾ Вж. становище на ЕИСК CESE OV C 175, 28.7.2009 г., стр. 26 относно „Проактивният подход в правото: крачка напред към по-добро регулиране на равнище ЕС“.

⁽³⁵⁾ Директива 2002/21 изменена с Директива 2009/140/ЕО от 25 ноември 2009 (ОВ L 337 от 18.12.2009 г.)

⁽³⁶⁾ 2009/136/ЕО.

7.12 Според Комитета главно въз основа на преглед на принципите, съдържащи се в Норвежките насоки за неутралност на интернет⁽³⁷⁾, Отговора на Европейското бюро на съюзите на потребителите (BEUC) на консултацията на ЕК по темата за неутралността на интернет⁽³⁸⁾, Резолюцията на Трансатлантическият диалог на потребителите (TACD)⁽³⁹⁾ относно неутралността на интернет и приетия неотдавна в Нидерландия закон⁽⁴⁰⁾, определението на принципите следва да съдържа най-малко следните елементи:

i. Свобода и качество на достъпа до интернет

Европейската комисия следва да постигне споразумение по общи стандарти на ЕС за „минимално качество на услугата“ съгласно принципите от общ интерес и да гарантира ефикасно следене на прилагането им.

ii. Недискриминация между потоци от интернет трафик

По принцип не бива да се прави разграничение относно начина, по който се третира всеки индивидуален поток от данни, било то по вида на съдържанието, услугата, приложението, устройството или адреса, от който идва или за който е предназначен потокът. Това се отнася за всички пунктове по мрежата, включително за свързващите точки.

Може да има изключения от този принцип, стига да са в съответствие с насоките, посочени в предложената препоръка № iii.

iii. Надзор над механизмите за управление на интернет трафика

Като се отбелязват изключенията от принципите, посочени в предложения № i и ii, и за да се ограничат възможни изключения от тях, когато ДИУ наистина използват механизми за управление на трафика, за да гарантират качество на достъпа до интернет, те трябва да спазват общите принципи за целесъобразност, пропорционалност, ефективност, недискриминация между страните и прозрачност.

⁽³⁷⁾ Насоки за неутралност на интернет, 2009 г.: <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>.

⁽³⁸⁾ Потребителите следва да имат право на:

1. интернет връзка със скорост и надеждност, отговаряща на заявената в рекламата.
2. интернет връзка, която им дава възможност:
 - а. да изпращат и получават избрано от тях съдържание;
 - б. да използват избрани от тях услуги и приложения;
 - в. да свързват избран от тях хардуер и да използват избран от тях софтуер, които не нанасят вреди на мрежата.
3. интернет връзка, в която няма дискриминация въз основа на вид приложение, услуга или съдържание или въз основа на адреса на подателя или получателя.
4. конкуренция между мрежи, приложения, доставчици на услуги и съдържание.
5. информация за това какви практики за управление на мрежата се използват от доставчика им (http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/public_consult/net_neutrality_comments/08industry_social_consumer_orgs_ngos_etc/beuc.pdf).

⁽³⁹⁾ Резолюция на TACD от април 2010 г. (док. №: INFOSOC 42-09)

⁽⁴⁰⁾ Неофициален превод: <https://www.bof.nl/2011/06/15/net-neutrality-in-the-netherlands-state-of-play/>.

iv. Управлявани услуги

За да се поддържа иновационната способност на всички участници, операторите на електронни комуникации трябва да могат да предлагат на пазара „управлявани услуги“ в допълнение към достъпа до интернет, стига тези услуги да не влошават качеството на интернет достъпа под определено равнище на удовлетвореност и стига продавачите да се съобразяват със съществуващите закони за конкуренцията и регламентите, отнасящи се за конкретния сектор.

v. Повишена прозрачност по отношение на крайните потребители и определена стандартизирана информация

Трябва да има ясна, точна и целесъобразна информация относно услугите и приложенията, до които може да бъде получен достъп чрез ДИУ: качеството на предлаганите от тях услуги, възможните им ограничения и всички практики за управление на трафика. ЕК следва да гарантира прозрачност за потребителите, включително ясна информация относно условията, правото за ползване на всички законни приложения и начините за смяна на доставчика. ЕК следва да насърчава по-засилен диалог и ефикасни съвместни регулаторни механизми между индустрията и националните регулатори, под егидата на ЕК, за да се достигне до споразумение за общоевропейски принципи за прозрачност и определена стандартизирана информация.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите““

COM(2011) 144 окончателен

(2012/C 24/32)

Докладчик: **г-н COULON**

Съдокладчик: **г-н BACK**

На 28 март 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Бяла книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите““

COM(2011) 144 окончателен.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 октомври 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 170 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Като цяло Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приема положително Бялата книга, озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ (наричана по-долу „пътна карта“). Представената в тази пътна карта стратегия до голяма степен съответства на това, което Комитетът е изтъквал в предходни свои становища. Но той би искал да изрази резерви по отношение на някои области.

1.2 ЕИСК изразява съгласие, че целта за намаляване с 60 % на парниковите газове в транспортния сектор до 2050 г., макар и да е много амбициозна, съответства на общите цели на политиката на ЕС в областта на климата и постига разумен баланс между необходимостта от бързо намаляване на парниковите газове и времето, което е нужно за оптимизиране на енергийната ефективност в Единното европейско транспортно пространство и за разработване на нови и устойчиви горива и системи за задвижване, за да се намали зависимостта от изкопаеми горива.

1.3 ЕИСК забелязва съществено разминаване между целите, начините за постигането им и нужното финансиране. ЕИСК препоръчва по-добро съгласуване между стратегическите мерки на пътната карта (до 2050 г.) и непосредствените мерки от по-практичен характер (до 2020 г. и 2030 г.)

1.4 Като с основание се твърди в пътната карта, за постигането на по-голям пазарен дял на алтернативните видове транспорт са необходими значителни инвестиции в инфраструктура. В документа обаче се разглежда преди всичко финансирането на бъдещата основна мрежа по TEN-T и се посочват

няколко възможни начина за набиране на поне част от нужното финансиране. Таксуването и частното финансиране не навсякъде са приложими решения. Тези забележки са свързани и с инфраструктурата като цяло, включително необходимата оставаща пътна инфраструктура и поддръжка. ЕИСК препоръчва в многогодишната финансова рамка за периода след 2013 г. да бъдат заделени достатъчно финансови средства за транспортна инфраструктура. Бъдещите проекти изискват по-добра координация между държавите-членки и институциите на ЕС по отношение на критериите за планиране и определяне на приоритети и трябва да включват и модернизиране на съществуващата инфраструктура.

1.5 ЕИСК подкрепя разработването на стратегия за ефикасен и истински устойчив европейски транспорт, в която да се вземат под внимание икономическите, екологичните, но също и социалните предизвикателства. Развитието на всички видове транспорт следва да отчита в по-голяма степен социалния диалог и да го укрепва. ЕИСК отбелязва, че в пътната карта се упоменава „минимум на задълженията за обслужване“. Този въпрос следва да се реши с колективни преговори във всяка държава-членка на ЕС. ЕИСК споделя позицията на Комисията, че социалният диалог е изключително важен за предотвратяване на социалните конфликти и пълното зачитане на правата на колективни действия на работниците съгласно член 151 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

1.6 Освен изтъкването на необходимостта от създаване на благоприятни условия за качествени работни места в транспортния сектор, е важно да се предложат мерки, насочени към обучението, и да се подпомагат операторите на пазара при наемането на работници. Като цяло, социалното измерение на пътната карта е слабо засегнато.

1.7 В пътната карта се разглеждат твърде песимистично възможностите за намаляване на въглеродните емисии в автомобилния превоз на товари. В допълнение към насърчаването на разработването на нови системи за задвижване и горива може би следва да се обмисли още по-голяма подкрепа за мерките, които могат да оптимизират използването на такъв транспорт и да намалят броя на курсовете, като същевременно се запази общият капацитет чрез разпоредби относно e-freight, по-добри логистика и превозни средства и развиване на зелени коридори.

1.8 Макар че пътната карта разчита на съчетаване на различни видове транспорт (което представлява един от аспектите на комодалността), тя предлага и конкретни цели за преход от автомобилен превоз на товари към други видове транспорт (т.е. до 2030 г. 30 % от автомобилния превоз на товари на разстояние над 300 км да се пренасочат към други видове транспорт като железопътен или воден, а до 2050 г. – над 50 %). Предложеният „универсален“ подход няма аргументирана научна основа и нито Бялата книга, нито оценката на въздействието предлагат обосновка на този праг.

1.9 В пътната карта се препоръчва задълбочаване на политиката на либерализация, по-конкретно по отношение на железопътния сектор. Членовете на ЕИСК биха искали най-напред да се изготви балансирана оценка на проведените в различните държави-членки реформи, по-специално по отношение на механизмите за отделянето на управлението на инфраструктурата от експлоатацията на влаковете и отражението им за увеличаването на броя на пътниците и засиленото използване на железопътния транспорт, безопасността, заетостта, качеството на услугите, производствените разходи и достъпната цена за пътниците.

1.10 В пътната карта се предлага да се въведе задължително възлагане на договори за обществени услуги само въз основа на конкурентни тръжни процедури. ЕИСК очаква Европейската комисия, преди да представи предложенията по тази тема и най-късно до шест месеца след 3 декември 2014 г., да изготви доклад за прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007, както е предвидено в член 8, параграф 2 от него.

1.11 Комитетът подчертава голямото значение на обществения градски транспорт в рамките на устойчива транспортна политика. Безусловно необходимо е да се развие ефективен и безопасен обществен градски транспорт на достъпна цена, който да бъде конкурентоспособен спрямо индивидуалния транспорт. Това е още по-важно предвид очевидно благоприятното въздействие върху емисиите, шума и претовареността на трафика. Ето защо Комитетът приветства идеята Европейският съюз, без да нарушава принципа на субсидиарност, да определи целите за държавите-членки в областта на развитието на обществен градски транспорт и да мобилизира структурните фондове и Кохезионния фонд, за да допринесе за неговото развитие и модернизация, като същевременно направи по-оперативна обсерваторията за градска мобилност.

1.12 Накрая, в пътната карта се споменава превозът на стоки в градовете, но прекалено сдържано и оправдателно. Биха могли да се проучат целесъобразността и възможността за разработване на общи действия и предлагане на задължително законодателство в тази сфера, като се има предвид, че крайната отсечка от маршрута в градовете е изключително важна за свободното движение на стоки във вътрешния пазар и за насърчаването на избора на устойчиви видове транспорт.

2. Въведение

2.1 Белите книги от 1992 г. и 2001 г. целяха най-вече да направят транспорта по-устойчив, например чрез пренасочване от автомобилния към по-щадящи околната среда видове транспорт като морския, вътрешноводния или железопътния, чрез препоръчване на решения, щадящи околната среда, и чрез налагането на транспортния сектор на задължението да заплаща истинските разходи, които той представлява за обществото, посредством интернализиране на външните разходи, но и чрез стремеж към намаляване на необходимостта от транспорт посредством ефикасно планиране.

2.2 С течение на времето, по-конкретно през 2006 г., при средносрочния преглед на публикуваната през 2001 г. от Комисията Бяла книга, акцентът беше поставен повече върху комодалността, ефективните мултимодални транспортни вериги и необходимостта от подходящи инфраструктури и системи за подкрепа като средство за намаляване на екологичния отпечатък на транспортния сектор.

2.3 Пътната карта се отличава от предходните бели книги от една страна поради своя обхват, тъй като се отнася за период от над четири десетилетия, простиращ се до 2050 г., като някои цели са определени в по-краткосрочен план, за 2020 г. и 2030 г., а от друга, поради факта, че в нея ясно се заявява, че ограничаването на мобилността не е алтернатива. Все пак пътната карта определя амбициозни цели по отношение на устойчивостта, по-конкретно във връзка с енергийната ефективност, намаляването на зависимостта от петрола и на емисиите парникови газове и технологичното развитие.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приема положително пътната карта, която според него представлява ценен принос към развитието на ефективна и устойчива транспортна система в Европа. Представената в пътната карта стратегия до голяма степен съответства на това, което Комитетът е изтъквал в предходните си становища.

3.2 За съжаление в списъка с предложени мерки се посочват твърде малко срокове. Някои от тях биха могли да бъдат изведени по дедукция, като списъкът се съпостави със списъка на десетте цели, изброени в раздел 2.5 на пътната карта, но това биха били само предположения. На практика пътната карта не прави ясна връзка между стратегически мерки (до 2050 г.) и тактически мерки (които могат да се предприемат още сега). Тя би трябвало, по-специално, да очертае по-конкретен работен план за периода 2013-2020 г.

3.3 ЕИСК признава жизненоважната роля на транспорта като фактор за конкурентоспособността и просперитета, необходимостта от създаване на интегрирана европейска транспортна система, както и необходимостта от повишаване на устойчивостта и насърчаване на видове транспорт с ниски емисии на въглерод, енергийната ефективност и по-ефективното използване на ресурсите, сигурността и независимостта на доставките и намаляване на претовареността на трафика. ЕИСК одобрява поставения акцент върху оптимизирани мултимодални логистични вериги и по-ефикасното използване на транспортните инфраструктури. Той подкрепя и изложената в пътната карта стратегия да се заложи на по-голям дял продиктувани от пазара мерки в сравнение с предходни версии на Бялата книга.

3.4 Освен това в предходни свои становища ЕИСК отправи искане за ясни и конкретни действия за постигането на желаните цели. По редица въпроси пътната карта може да се смята за важна стъпка напред в това отношение, като се започне с направените в параграф 13 обобщения, според които, ако се придържахме към подхода „всичко остава както досега“, няма да се постигнат адекватни резултати по отношение на петролната зависимост, емисиите на CO₂, достъпността и социалните разходи, свързани с произшествията и шумовото замърсяване.

3.5 По-голямата част от предвидените инициативи целят въвеждането на комодална транспортна система в единно европско транспортно пространство. Акцентът, поставен върху комодалността, се оценява положително. ЕИСК подчертава, че подходът на комодалност, на който се основава пътната карта, означава оптимизиране на всички видове транспорт, както и на тяхното съчетаване. Редица планирани мерки обаче налагат някои бележки.

3.6 Пътната карта определя много амбициозни цели, свързани с постигането на по-щадяща околната среда транспортна система, но липсва реалистична представа как ще бъде постигнато това и какви ще бъдат свързаните с това разходи. ЕИСК изразява безпокойство от разминаването между целите, начините за постигането им и нужното финансиране.

3.7 Дългосрочната цел за намаляване с 60 % на емисиите CO₂ в транспортния сектор до 2050 г. е много амбициозна и може да се окаже много важна за технологичното и политическото развитие в областта на транспорта, при условие че бъде запазена в обозримо бъдеще.

3.8 ЕИСК признава, че целта за намаляване на емисиите съответства на общата позиция на ЕС относно опазването на климата и позволява да се гарантира баланс между необходимостта от бързо намаляване на емисиите на парникови газове и възможността скоро да се използват алтернативни горива в транспортния сектор, който има голямо значение за икономиката на Съюза. Комитетът предлага тази дългосрочна цел, заложена в пътната карта, да бъде допълнена с редица по-конкретни измерими средносрочни цели за намаляване на зависимостта от петрола, на шумовото замърсяване и замърсяването на въздуха.

3.9 ЕИСК отбелязва ясното и значимо твърдение, съдържащо се в параграф 18 от пътната карта, според което „ограничаването на мобилността не е алтернатива“. Според Комитета е важно това твърдение да не бъде тълкувано като влизашо в противоречие с всяка мярка, насочена към повишаване на енергийната ефективност на транспорта и намаляване на емисиите, например посредством оптимизиране на товарите, по-добра логистика, с цел да се постигнат по-големи коефициенти на натоварване и насърчаване на възможностите за обществен транспорт. Тези мерки са изброени в пътната карта и по принцип се приемат добре. С него се насърчава промяната в поведението и потреблението. Намирането на баланс между постигането на очертаните в пътната карта цели по отношение на емисиите и удовлетворяването на нуждите на европейското общество от мобилност очевидно ще бъде много амбициозна задача. Именно поради това ЕИСК изтъква значението на съдържащото се в параграф 18 твърдение.

3.10 По отношение на автомобилния превоз на товари ЕИСК подкрепя необходимостта от ефективно използване на наличните ресурси чрез координиране на по-малките пратки и създаване на мултимодални „зелени коридори“ за оптимална логистика посредством сътрудничество между публичните и частните оператори. ЕИСК отбелязва обаче, че амбициозната цел за намаляване на въглеродните емисии (с 60 % по-малко CO₂) може да наложи серия от по-широки и по-смели мерки.

3.11 Пътната карта отчита необходимостта от повишаване на конкурентоспособността на видовете транспорт, които представляват алтернативи на автомобилния транспорт. Комитетът подкрепя тази цел, при условие че тя бъде постигната, като се увеличи капацитетът и качеството на железопътния, вътрешноводния и морския транспорт на къси разстояния и като се насърчат ефективни интермодални услуги, а не като се възпрепятства развитието на ефективен и устойчив автомобилен превоз в рамките на ЕС.

3.12 Наред с активното насърчаване на алтернативните видове транспорт, Европейската комисия и държавите-членки трябва също да положат максимални усилия да направят автомобилния транспорт по-устойчив в икономически, екологичен, но и социален план. ЕИСК изразява загриженост от възникналото напрежение в резултат на различните равнища на социална защита и заплати на пазара на автомобилния превоз на товари. Комитетът подчертава значението на социалния диалог в този сектор и ефективното прилагане на мерките за наблюдение, предвидени в пакета за автомобилния транспорт, който трябва да влезе в сила на 4 декември 2011 г. ЕИСК призовава Комисията да следи внимателно изпълнението на този пакет от страна на държавите-членки, а Комисията и държавите-членки – да отделят всички необходими ресурси за привеждане в изпълнение и контрол на законодателството в областта на автомобилния транспорт. Освен това ЕС следва да вземе мерки за обезпечаване на лоялна конкуренция, достойни условия на труд и подобрена пътна безопасност, включително по отношение на достъпа на оператори на автомобилен превоз на товари от трети страни до вътрешния транспортен пазар и възможните рискове от нарушаване на пазарните правила.

3.13 Както с основание се посочва в пътната карта, постигането на по-голям пазарен дял на алтернативни видове транспорт изисква значителни инвестиции в инфраструктура, включително и в пътната инфраструктура. Документът обаче не предлага ясни насоки относно начините на финансиране. Общата тенденция за прибягване до частни инвестиции и таксуване за инфраструктура не може да се разглежда като панацея. Както вече е изтъквал в редица предходни становища, Комитетът подкрепя идеята за интернализиране на външните разходи в транспортния сектор. Комитетът е съгласен, че според принципа „замърсителят плаща“ икономическите инструменти следва да отразяват реалните транспортни разходи в нашите общества, за да насочат поведението на пазара в устойчива посока. В този смисъл приходите от тези допълнителни такси следва да бъдат заделяни за развитие на устойчив транспорт и за оптимизиране на цялата транспортна система, за да се постигне истинска политика за устойчива мобилност. Те следва също да бъдат отделени от такси, създадени с финансова цел, тоест в съответствие с принципа „потребителят плаща“.

3.14 По отношение на интернализирането на външните разходи ЕИСК припомня, че тази мярка трябва да се прилага еднакво за всички видове транспорт ⁽¹⁾. В неотдавнашно становище ЕИСК заключи, че ЕС трябва да пристъпи към постепенна замяна на съществуващите налози в транспортния сектор с по-ефективни пазарни инструменти, за да бъдат интернализирани външните разходи в тарифната структура.

3.15 ЕИСК изразява сериозни съмнения относно целесъобразността на залегналата в пътната карта специфична цел за преход към друг вид транспорт, а именно до 2030 г. 30 % от автомобилния превоз на товари на разстояние над 300 км да бъдат пренасочени към други видове транспорт, а до 2050 г. – над 50 %. Предложеният „универсален“ подход няма аргументирана научна основа и нито Бялата книга, нито оценката на въздействието предлагат обосновка на този праг. Освен това, ако тази перспектива бъде осъществена, тя би поставила сериозно бреме за много периферни държави-членки, подронвайки принципа на регионалното сближаване. ЕИСК приканва Комисията да разгледа внимателно този въпрос и да даде всички необходими разяснения. ЕИСК обаче отбелязва и че близо 85 % от обема на товарите в ЕС се превозват на разстояния под 150 км, за които няма голяма вероятност да се появи истинска алтернатива на автомобилния транспорт през идните десетилетия.

3.16 Това се отнася и за целта за пренасочване на пътническият транспорт на средни разстояния към железопътния транспорт. Развиването на обществения автобусен транспорт изглежда разумен вариант, който не е разглеждан в пътната карта.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК подкрепя програмата за трансевропейски транспортни мрежи. Той отбелязва, че нуждите на разширена Европа в областта на транспортната инфраструктура нараснаха и че е целесъобразно да се помисли за начини за приспособяване на съществуващата политика и наличните инструменти за нейното осъществяване с оглед на бъдещите предизвикателства ⁽²⁾.

4.2 ЕИСК подкрепя създаването на единно европейско небе, което е основен фактор за гарантиране на конкурентоспособността на европейския въздухоплавателен сектор на световния пазар. Комитетът призовава за по-силен ангажимент на всички заинтересовани страни в сферата на въздухоплаването, за да се гарантира цялостното и бързо изпълнение на амбициозните цели на ЕС в областта на безопасността, ефективността на разходите, капацитета и устойчивостта на сектора на въздушния транспорт.

4.3 ЕИСК припомня, че изграждането на единно европейско железопътно пространство е необходимо условие за създаването

на устойчива конкуренция на другите видове транспорт. ЕИСК изтъква необходимостта от създаване на условия, гарантиращи възможно най-равнопоставени условия на пазара и условия за финансиране между отделните видове транспорт ⁽³⁾.

4.4 ЕИСК припомня, че осъществяването на единно европейско железопътно пространство зависи в голяма степен от напредъка в областта на оперативната техническа съвместимост ⁽³⁾.

4.5 В пътната карта се препоръчва задълбочаване на политиката на либерализация по отношение на железопътния сектор. Но преди да бъдат предприети други стъпки в тази насока, в това число структурно разделяне на услугите и инфраструктурата, ЕИСК настоява да бъде направена балансирана оценка на въздействието им върху конкурентоспособността на железопътния транспорт, качеството на услугите, заетостта и производствените разходи, за да се отчете фактът, че опитът с отделните реформи сред държавите-членки е много различен.

4.6 ЕИСК припомня необходимостта от намиране на „нови източници за финансиране на железопътната инфраструктура“ въз основа на обективен и сравнителен анализ на разходите и ползите. В тази връзка той се позовава на неотдавнашното си становище относно единното европейско железопътно пространство, в което предлага да се обсъдят стимули за инвестиране в рамките на съдържащите се в Съобщението „За Акт за единния пазар“ предложения № 15 „насърчаване на създаването на частни облигационни заеми за финансиране на европейски проекти“ и № 16 „проучване на възможностите за насърчаване на приноса на частните - и по-специално дългосрочните — инвестиции за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК би подкрепил евентуалното създаване на единствен фонд „транспорт“, само ако той бъде неутрален и балансиран по отношение на всички видове транспорт ⁽³⁾.

4.7 В пътната карта се предлага да се въведе задължително възлагане на договори за обществени услуги само въз основа на конкурентни тръжни процедури. ЕИСК очаква Европейската комисия, преди да представи предложенията по тази тема и най-късно до шест месеца след 3 декември 2014 г., да изготви доклад за прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007, както е предвидено в член 8, параграф 2 от него.

4.8 ЕИСК подчертава, че европейското корабоплаване е световен лидер, който оперира в много видове морски услуги. Глобалният характер на корабоплаването следва да бъде вземан предвид по отношение на всички аспекти като свободния достъп до пазара, конкурентната позиция на европейското корабоплаване, безопасността, околната среда и пазарите на труда.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Интернализация на външните разходи“, ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр. 80.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Устойчиво развитие на транспортната политика на ЕС и планиране в областта на ТЕМ-Г“, ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 31

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Единно европейско железопътно пространство“, ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 99.

4.9 ЕИСК припомня, че държавите-членки на ЕС се приканват настоятелно да ратифицират Конвенцията за морски труд (MLC) на Международната организация на труда (МОТ), за да има в международен план равнопоставени условия, без да се накърнява действието на евентуални по-високи стандарти в ЕС. Законодателството на ЕС следва да е в пълно съответствие с международното законодателство, по-специално с MLC на МОТ и с Международната конвенция за нормите за подготовка и освидетелстване на моряците (STCW) на Международната морска организация (IMO).

4.10 Концепцията за „син пояс“ – общото европейско морско пространство, застъпена в пътната карта, цели намаляване на административните пречки при митническите процедури в морския транспорт в рамките на ЕС, което се оценява положително. Тъй като социалните стандарти не са включени в тази концепция, ЕИСК очаква, че с предстоящото прилагане и привеждане в изпълнение на Конвенцията за морски труд от 2006 г. на Международната организация на труда (МОТ) от страна на държавите-членки ще бъде даден тласък на социалните морски стандарти. ЕИСК изразява желание Европейската комисия да въведе необходимите мерки с цел да бъде постигната хармонизация на социалните стандарти по отношение на трафика в рамките на ЕС, като се отчита необходимостта в международен план от равнопоставени условия в това отношение.

4.11 Що се отнася до създаването на регистър на ЕС и флаг на ЕС за морския и вътрешноводния транспорт, осъществимостта на идеята за регистър на ЕС следва да се оцени внимателно, тъй като обвързването му с благоприятен режим, който да носи ползи (напр. намаления на пристанищните такси, по-ниски разходи за застраховка или намаляване на проверките) би било трудно, ако не и невъзможно, да се постигне на практика. Всъщност много въпроси са обхванати от международни споразумения между държавите-членки на ЕС, които съдържат клауза за национално третиране. Създаването на регистър на ЕС би изисквало общо икономическо управление на равнището на ЕС, каквото понастоящем не съществува.

4.12 Аналогично на идеята за регистър на ЕС, често се поставя въпросът за европейска брегова охрана. Този въпрос следва да се разгледа от държавите-членки на ЕС, тъй като е от техните изключителни правомощия. Тъй като подходът на държавите-членки към дейностите, свързани с бреговата охрана, е различен, на този етап създаването на европейска брегова охрана изглежда ненужно или преждевременно. Вместо това усилията следва да се насочат към по-тясно сътрудничество между бреговите охрана на държавите-членки, по-специално по въпроси като незаконната имиграция и трафика на наркотици. Там, където вече съществуват споразумения за сътрудничество, следва да се положат усилия за тяхното подобряване.

4.13 Необходимостта от иновации е важна с оглед на подобряването на екологичните показатели в корабоплаването. Вероятно би било основателно ЕС да преразгледа прилагането, от 2015 г. нататък, на конкретни правила относно съдържанието

на сярата в корабните горива в Балтийско и Северно море и да се проучат начините за справяне с нарушенията на конкуренцията, до които ще доведе тази мярка и евентуалните последици за прехода към друг вид транспорт.

4.14 В пътната карта се предвижда пътната инфраструктура да се финансира с такси на принципа „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“. Експлоатацията на пътища при такива условия в централните части на Европа, в които транзитният трафик е интензивен, би била безспорно изгодна, но това изглежда по-рисковано начинание в многобройните държави-членки в периферията. Аналогично, високите такси за изминат участък биха засегнали по-специално товарните превози от и към периферните региони и биха могли да доведат до нарушаване на конкуренцията, по-специално между секторите, които се конкурират на световния пазар. Следва да се подчертае, че по принцип инфраструктурите следва да се финансират от държавите или от Европейския съюз, но може да се направи дерогация от това правило, ако са налице условия за частно финансиране, които са разумни за ползвателите (включително за икономически и физически уязвими лица).

4.15 ЕИСК отбелязва стремежа за въвеждане на по-либерални правила по отношение на каботажните автомобилни превози. Разбира се, Комитетът е съгласен, че сегашните ограничения водят до по-ниска степен на натоварване и повече празни курсове и следователно не съответстват на общата политика на ефективно използване на ресурсите, изложена в пътната карта. От друга страна Комитетът би искал да подчертае, че секторът съвсем не е достигнал нивото на социална и данъчна хармонизация и правоприлагане, необходимо за пълното отваряне на пазара. Либерализирането на каботажта би могло да изостри проблемите, свързани с различията в равнището на заплатите и социалната защита. Социалният диалог и подходящото наблюдение в съответствие с пакета за автомобилния транспорт, който трябва да влезе в сила на 4 декември 2011 г., биха могли да помогнат за решаването на подобни проблеми, които също трябва да бъдат включени в работата на настоящата група на високо равнище по въпросите на автомобилния транспорт, на която Комисията възложи да направи преглед на функционирането на този пазар. ЕИСК подчертава необходимостта от пълно прилагане на разпоредбите на Директивата относно командироването на работници, особено при каботажния автомобилен транспорт ⁽⁴⁾.

4.16 ЕИСК отдава голямо значение, като способ за улесняване на свободното движение на стоки и свободното предоставяне на международни транспортни услуги, на подходящото и ефективно прилагане на европейската система за пътно таксуване, с която се избягва нарастването на броя на товарните единици и договорите. ЕИСК подкрепя създаването на подходящ единен център за потребителите.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Отражение на политиките на ЕС върху възможностите за работа, нуждите от обучение и условията на труд на транспортните работници“ (проучвателно становище), ОВ С 248, 25.8.2011, г., стр. 22.

4.17 В Бялата книга се поставя целта за намаляване на броя на загиналите в пътнотранспортни произшествия с 50 % до 2020 г. и със 100 % до 2050 г. Но публикуваните неотдавна „Насоки за политиката за пътна безопасност за 2011-2020 г.“ не са насочени към търговския автомобилен транспорт. Комитетът препоръчва 1) Европейската комисия да разгледа всички фактори, които оказват отрицателно въздействие върху пътната безопасност, включително умората на водачите; 2) да бъдат представени хармонизирани и изчерпателни статистически данни, обхващащи многобройни аспекти на пътнотранспортните произшествия, за да се потърсят истинските причини за големия брой пътнотранспортни произшествия и решения на този проблем; 3) да се осигурят подходяща подкрепа и инвестиции в безопасни, сигурни и достъпни места за паркиране и почивка на професионалните водачи, които да са на приемлива цена; 4) пътната безопасност да бъде първостепенна цел във всички бъдещи законодателни актове, приемани на европейско равнище.

4.18 Положително се оценява и отчитането на световния контекст, в който оперира транспортният сектор и поставянето на акцент върху факта, че стандартите, свързани с околната среда, трябва да се прилагат, доколкото е възможно, в световен мащаб.

4.19 Що се отнася до Европейската стратегия за изследвания, нововъведения и внедряване в областта на транспорта, целите ѝ за подпомагане на разработването и внедряването на по-чисти и по-ефективни от гледна точка на енергийното потребление двигатели и на системи в помощ на транспортните и логистичните операции са обещаващи.

4.20 Комитетът посреща със задоволство инициативата за разработване на стратегически план за транспортните технологии в тясно сътрудничество с вече съществуващия стратегически план за енергийните технологии, с цел да се гарантира бързото внедряване на резултатите от научните изследвания и да се подкрепят текущите инициативи като инициативата за „зелени“ автомобили и стратегията от 2010 г. за разработване на екологично чисти превозни средства.

4.21 Насърчаването на технологичното развитие и на мерките за повлияване на поведението по отношение на мобилността и планирането на операциите по товарните превози представляват двата основни аспекта на втората част от стратегията, предложена от Европейската комисия. Тъй като са съвместими с развитието на свободния пазар, предвидените мерки се оценяват положително.

4.22 Комитетът подчертава, че предложените мерки за развиване на нови модели на поведение както по отношение на товарния, така и на пътническия транспорт, трябва да отразяват реалното търсене на транспорт и, в случая с обществения транспорт, социалната реалност. Например, въпреки че интермодалната система за издаване на билети за пътниците може да бъде полезна инициатива, Комитетът е убеден, че би било по-ефективно да се пристъпи към внедряване на най-новите безбилетни технологии за мобилни телефони, което ще позволи използването на различни транспортни средства благодарение на мобилните телефони, снабдени с карти или чипове, разполагащи с технологията за близка полева комуникация (Near Field Communication (NFC)). Следва

да се обмисли бърза стандартизация на технологията NFC в Европа, с цел да се даде възможност за безпроблемно придвижване с различни транспортни средства и през националните граници. Ще трябва да се обърне внимание на намаляването на транспортните разходи чрез новоприетите мерки.

4.23 Що се отнася до транспорта на стоки, Комитетът оценява положително планирания единен транспортен документ в електронна форма, ако той допринесе за намаляването на прекомерното количество договорни форми.

4.24 Акцентът, поставен върху необходимостта от създаване на благоприятни условия за качествени работни места, е важен положителен елемент за бъдещото развитие на транспортния сектор. Затова е важно да се предложат мерки в подкрепа на обучението и да се съдейства на пазарните оператори в усилията им за наемане на персонал във всички видове транспорт.

4.25 ЕИСК се позовава на неотдавнашното си становище относно „Социални аспекти на транспортната политика на ЕС“, в което препоръчва жените и младите работници да бъдат привлечени да работят в транспортния сектор чрез мерки, с които да се подобрят качеството на заетостта във всички видове транспорт, условията на труд, обучението и ученето през целия живот, възможностите за професионално развитие, опазването на здравето и безопасността на работното място, и които да допринесат за по-добър баланс между работата и личния живот⁽⁵⁾.

4.26 ЕИСК препоръчва по-добро и по-стриктно използване на схемите от Насоките за държавните помощи (НДП) в корабоплаването, по-специално като се разгледа възможността за укрепване на връзката между отпускането на държавни субсидии или освобождаването от данъци, от една страна, и гаранциите за заетост и задълженията за обучение, от друга.

4.27 ЕИСК подкрепя и необходимостта от създаване на обсерватория по социалните въпроси, заетостта и обучението в транспортния сектор.

4.28 Като цяло, социалното измерение на пътната карта е слабо засегнато. В частност, документът не предлага никакво решение във връзка със социалния дъмпинг и дъмпинга по отношение на заплатите, които създават сериозен проблем в най-малко три сектора: автомобилния превоз на товари, вътрешноводния и морския транспорт. Добрите условия на труд и равнопоставените условия на конкуренция могат да бъдат гарантирани чрез непрекъснат социален диалог и въвеждане на минимални условия на труд, както се предлага в пътната карта. В сектори, които са пряко изложени на нискобюджетна конкуренция, може да се наложат специални мерки, като целеви мерки за държавна помощ. Предстоящото преразглеждане на

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Отражение на политиките на ЕС върху възможностите за работа, нуждите от обучение и условията на труд на транспортните работници“ (проучвателно становище), ОВ C 248, 25.8.2011, г., стр. 22.

насоките за държавните помощи в сектора на морския транспорт ще представлява първа възможност тези помощи да се използват за насърчаване на заетостта и обучението в полза на гражданите на ЕС и ЕИП.

4.29 Целесъобразно е в пътната карта да се наблегне на градския пътнически и товарен транспорт, тъй като все повече европейци живеят в градски райони. В пътната карта се уточнява, че градският транспорт не влиза в обхвата на законодателните правомощия на ЕС и че това ограничава възможностите за приемане на политически мерки. Но поне що се отнася до товарните превози, бихме могли да си зададем въпроса дали тези последни отсечки от пътуването не са от значение и не са свързани със свободното движение на стоки в рамките на вътрешния пазар. ЕИСК предлага Европейската комисия да проучи възможността за въвеждане на политически мерки на европейско равнище в тази област. Комитетът отбелязва отново, че в пътната карта са били възприети редица предложения, които той представи в предходните си становища относно градския транспорт като системи за координиране на пътническия транспорт и логистични центрове за товарните превози.

4.30 ЕИСК отбелязва със задоволство вниманието, отделено на навлизането на електрическите автомобили и необходимите за зареждането на батериите инфраструктури, както и на свързаното с тях стандартизиране. В становището си по този въпрос⁽⁶⁾ Комитетът вече изрази безрезервната си подкрепа за усилията, насочени към по-широко навлизане на електрически превозни средства, по-специално електрически автомобили.

4.31 В пътната карта се споменава най-общо необходимостта от преразглеждане на правилата относно теглото и размерите на товарите с цел по-ефективно използване на ресурсите. Един от въпросите, които следва да бъдат разглеждани, е възможността да се използва европейската модулна система за състав от пътни превозни средства с максимална дължина 25,25 м. Тези системи вече е приета във все по-голям брой държави-членки в пътното движение на тяхна територия. Комитетът е добре запознат с нерешения дебат за ползата от подобни комбинации от превозни средства. Той изразява съжаление, че този въпрос не е ясно засегнат в пътната карта. Според него настоящата забрана на трансграничен транспорт с подобни превозни средства между държави-членки, които вече ги разрешават в националния си транспорт, очевидно представлява регулаторно ограничение, което възпрепятства свободното трансгранично движение на стоки и не съответства на целта за повишаване на ефективността и устойчивостта на транспорта чрез подход на комодалност. Ето защо Комитетът настоятелно приканва Комисията да поеме инициатива за отмяна на тази забрана. В по-дългосрочна перспектива следва да се направи оценка дали използването на пътни превозни средства с по-голяма дължина, които се движат с нови горива и т.н., може да се обвърже с развитието на мулти-модалните коридори, предвидени в пътната карта като част от

основната мрежа по TEN-T. Това се отнася и за въвеждането на по-дългите и по-тежки влакови композиции в ЕС, които биха позволили да се повиши капацитетът в железопътните звена на такива мултимодални коридори. Комитетът осъзнава, че предпоставката, за да се оцени положително всяка промяна на тежестта на превозваните товари е, че тази промяна не бива да има отрицателни последици за мултимодалното използване на транспортни единици, по-специално при комбиниране на железопътен и автомобилен транспорт. Всички допълнителни разходи за инфраструктура, възникващи от по-дълги или по-тежки превозни средства или влакове, трябва, разбира се, да бъдат подложени на внимателна оценка и да бъдат съответно поделени между ползвателите, за които промяната носи ползи.

4.32 ЕИСК изразява съжаление, че в Бялата книга не се споменава проблемът за по-ефективното и устойчиво решение на въпроса за алпийските проходи. Съществуващата железопътна и пътна инфраструктура няма достатъчно капацитет, за да задоволи търсенето на транспорт през идното десетилетие. ЕИСК би искал да обърне внимание на Комисията върху този въпрос.

4.33 В пътната карта се твърди, че е целесъобразно операторите да координират планирането на транспорта с цел по-ефективно използване на ресурсите. В това отношение ЕИСК си задава въпроса дали е необходимо Комисията да зададе насоки с цел намаляване на риска от конфликт с действащите правила за конкуренция.

4.34 Предвид демографските промени, застаряването на населението и факта, че 15 % от общото население са хора, страдащи от увреждания, Комитетът признава, че мобилността ще бъде постигната само при условие че всички бърнки от транспортната верига (включително застроената среда, транспортните средства, различното оборудване, информационните системи, системите за резервация, услугите и др.) са достъпни за всички. Затова Комитетът напълно подкрепя намеренията на Европейската комисия да представи предложение за Европейски акт за достъпност.

4.35 Комитетът обаче констатира, че въпреки многото положителни елементи на картата, в документа се пренебрегват практическите аспекти, свързани с уврежданията. Понятия от първостепенно значение като устойчивостта и безопасността се обсъждат, без да се отделя внимание на достъпността. Комитетът смята, че за подобряването на достъпността от първостепенно значение е всички заинтересовани страни да работят заедно за разработването на напълно съвместими стандарти между всички видове транспорт, с цел да се създаде наистина транспорт без бариери. Разпоредбите относно правата на пътниците също трябва да бъдат доизяснени и хармонизирани в редица области като напр. недопускане на борда на лица с увреждания, правото за взимане на борда на оборудване за придвижване и помощни средства, предоставянето на информация и др.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Към по-широко навлизане на електрически превозни средства“ (проучвателно становище), ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 47 (CESE 989/2010).

4.36 Комитетът предлага многогодишната финансова рамка да включва достъпността като изискване за получаване на финансиране. Финансиране от бюджета на TEN или други фондове на ЕС, като напр. структурните, следва да се предоставя, само ако проектите спазват принципа на „универсален дизайн“. Освен това с цел да се улесни свободното движение на хората с увреждания, Комитетът предлага да бъде приета европейска карта за мобилност, която да позволява хармонизирани отстъпки в страните от ЕС.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Превантивни мерки за закрила на децата от сексуално малтретиране“ (допълнение към становище)

(2012/C 24/33)

Докладчик: г-жа SHARMA

На 20 януари 2011 г., в съответствие с член 29, буква а) от Реда и условията за прилагане на Правилника за дейността, Европейският икономически и социален комитет реши да изготви допълнение към становище относно:

„Превантивни мерки за закрила на децата от сексуално малтретиране“ (допълнение към становище).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 31 август 2011 г.

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 79 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК категорично осъжда всякакво сексуално малтретиране на деца и приветства ангажимента на Комисията да засили решимостта на Европа да се бори със сексуалното малтретиране на деца, като представи нова директива относно борбата със сексуалното малтретиране и сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография.

1.2 В предходно становище⁽¹⁾ ЕИСК отправи препоръки относно предложената директива. Въпреки че превенцията е една от целите на Директивата, тя не е разгледана достатъчно подробно в нея. **Превенцията на множество равнища е ключът към закрилата на децата.** Жертвите на сексуално малтретиране страдат не само от недопустимо нахвърляне на правата им на физическа цялост, но и от крайно отрицателни социални, емоционални и психологически последици за цял живот. Настоящото допълнение към становище има за цел да отправи препоръки за превенция.

1.3 ЕИСК подновява своя призив към всички държави-членки, **както и към Европейския съюз, в съответствие с новия Договор от Лисабон, без отлагане да подпишат и ратифицират Конвенцията на Съвета на Европа за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие⁽²⁾ и Факултативния протокол към Конвенцията на ООН за правата на детето относно търговията с деца, детската проституция и детската порнография⁽³⁾, за да се засили способността на Европа да предотвратява сексуалното малтретиране на деца.**

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата със сексуалното малтретиране, сексуалната експлоатация на деца и детската порнография и за отмяна на Ралковото решение 2004/68/ПВР“, ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 138-144.

⁽²⁾ Чешката република и Латвия не са подписали тази конвенция; 15 държави-членки не са я ратифицирали: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ Чешката република, Финландия и Ирландия все още не са я ратифицирали: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en.

1.4 Европейският съюз трябва да изгради последователен, единен подход към превенцията на сексуалното малтретиране на деца в държавите-членки. **ЕИСК приканва Европейската комисия да поеме инициативата за прилагането на стратегия на Европейския съюз за превенция на сексуалното малтретиране на деца**, за да се създаде една ясна визия, чрез която държавите-членки на Европейския съюз да се стремят да закрилят децата и да утвърждават техните права. Целите на стратегията следва да отразяват следните четири направления:

1. Образование

- Образователни програми за повишаване на информираността на децата
- Обучения и подкрепа за професионалисти и доброволци
- Обучения за медиите
- Програми за положително отношение на родителите
- Безопасно ползване на интернет

2. Правоприлагане и други помощни структури

- Систематичен контрол
- Гореща телефонна линия за изчезнали деца
- Система за предупреждение за изчезнали деца
- Международна система за правоприлагане

3. Роля на гражданското общество

- Допълнително финансиране за развиване на съществуващите програми
- Информационни кампании за широката общественост

4. Изследователска дейност и стандарти

— Европейски координационен център

— Възгледи и мнения на деца

— Стандарти за безопасност на интернет и премахване на материали, целящи сексуалното малтретиране на деца

1.5 Мерките, които се съдържат в настоящото становище, не са изчерпателни ⁽⁴⁾. ЕИСК одобрява дейността на много организации на гражданското общество, по-специално на НПО, за осъществяването на превантивни мерки. Списъкът на примерите за най-добри практики е твърде дълъг, но те са безценни, тъй като желаещите могат да се поучат от тях. За тази цел ЕИСК създаде информационна база данни ⁽⁵⁾.

2. Контекст и цели

2.1 Основната цел на превантивните мерки трябва да бъде премахването на сексуалното малтретиране на деца. Принципиите на Конвенцията на ООН за правата на детето трябва да залегнат във всички политики. В съответствие с Конвенцията определението за дете е, че то е лице под 18-годишна възраст.

2.2 Сексуалното малтретиране на деца може да се прояви в множество форми: кръвосмешение и сексуално малтретиране, порнография, проституция, трафик, поквавяване и сексуално насилие от други деца ⁽⁶⁾. Срещу малтретирането трябва да се работи на няколко равнища: местно, национално, европейско и световно. Но превантивните мерки следва да бъдат координирани и последователни на всички тези равнища. Тези мерки трябва постоянно да бъдат наблюдавани, за да се осигури тяхното съответствие на развиващите се структури и на най-добрите практики, както и способността им да дадат отговор на нововъзникващите възможности за малтретиране на деца (напр. новите технологии).

2.3 Децата са изключително уязвими спрямо всякакви форми на малтретиране и са по-податливи от възрастните на по-обща престъпления, включително насилие и изнасилване. Въпреки че липсва статистика, наличните данни сочат, че около **1 от 5 деца в Европа е било жертва на сексуално малтретиране** поне веднъж в своето детство ⁽⁷⁾. Установено е, че извършителят е известен на жертвата в 70-85 % от случаите, така че в превантивните мерки този факт следва да се отчита особено внимателно. Засегнати са както момчетата, така и момичетата от всякакви етноси и общности. Някои проучвания показват, че сексуалното малтретиране често започва на 12-13 годишна възраст и въпреки това, много превантивни стратегии се съсредоточават главно върху по-малките деца. „Уязвимите“ деца обикновено са изложени на по-висок риск от малтретиране. Такива са децата с увреждания; децата, живеещи в социални институции;

децата на разделени родители и децата, жертви на трафик; децата, злоупотребяващи с наркотици и алкохол; децата в неблагоприятно социално положение и онези, които вече са преживели малтретиране.

2.4 ЕС признава правата на децата в член 3 (ДЕС) от Договора от Лисабон и Хартата на основните права, по-специално в член 24, в който е предвидено положителното задължение да се гарантира закрила на децата в техния висш интерес. Това намери израз в политика, насочена към насърчаване, закрила и зачитане на правата на децата ⁽⁸⁾.

2.5 ЕИСК приветства неотдавнашното публикуване от страна на Европейската комисия на Програма на ЕС за правата на детето. Основаваща се на принципи от Хартата на основните права, Програмата поставя правата на детето в центъра на политиките в някои основни области, сред които безопасността на интернет и закрилата от трафик на хора.

2.6 Основна цел на настоящото становище е да се изтъкне, че превантивните мерки са възможни и че в тази сфера редица заинтересовани страни вършат много и добра работа. ЕИСК одобрява дейността на много организации от гражданското общество, по-специално на НПО, за осъществяването на превантивни мерки. Списъкът на примерите за най-добри практики е твърде дълъг, за да се включи в настоящото становище, но те са безценен източник за онези, които желаят да получат практически и експертен опит, и да мобилизират гражданското общество за действие. За тази цел ЕИСК създаде база данни, съдържаща тази информация ⁽⁹⁾.

3. Общи бележки – Превантивни мерки

3.1 Превантивните мерки следва да бъдат цялостни, да са насочени към децата, да се предприемат възможно най-рано и с минимално равнище на намеса. Съществуват множество отлични инициативи, които трябва да бъдат подкрепени. ЕИСК призовава Европейската комисия да възприеме и прилага стратегия на Европейския съюз за превенция на сексуалното малтретиране на деца, която осигурява координирана обща визия на държавите-членки, основаваща се на целите, съдържащи се в четирите направления, представени по-долу.

3.2 ЕИСК признава, че борбата с престъплението сексуално малтретиране на деца е изключително предизвикателство. Тази форма на насилие често е незабележима поради присъщия ѝ потаен характер и поради слабата степен на сигнализиране от страна на жертвите, причината за което са сложни чувства на срам, страх или непознаване на собствените права. Интернет и други технологии предоставят нови възможности за сексуално малтретиране и за създаването и разпространяването на детска порнография. Свободата на пътуване осигурява възможности за извършителите да взимат на прицел най-уязвимите деца. Те

⁽⁴⁾ Те са формулирани след консултация с Алианса за правата на децата в Ирландия (Children's Rights Alliance Ireland), обединение от над 90 НПО, което работи за спазване на правата и потребностите на децата в Ирландия, като провежда кампании за пълното прилагане на Конвенцията на ООН за правата на детето (www.childrensrightrights.ie), и с европейски НПО с дейност в тази област.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/prevent-child-abuse>.

⁽⁶⁾ Кампания на Съвета на Европа за прекратяване на сексуалното насилие срещу деца www.coe.int/t/dg3/children/1in5/source/Outline_en.pdf.

⁽⁷⁾ Пак там.

⁽⁸⁾ Например, Стратегията на ЕС за младежта, в която се възприема политически многосекторен подход към проблемите на младежта и се засилва сътрудничеството при разработването на политики: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0015_en.htm.

⁽⁹⁾ Вж. бележка под линия 6.

стават все по-изобретателни и организирани, а по-малките деца са изложени на все по-голям риск. Около 10 % от случаите стигат до знанието на службите за закрила на децата ⁽¹⁰⁾. Лицата, които подлагат деца на сексуално малтретиране, произлизат от всякакви среди и повечето извършители не са били осъждани за каквото и да е престъпление, свързано със сексуално малтретиране ⁽¹¹⁾.

3.3 Първичната превенция, осъществявана преди малтретирането на деца да е станало факт, следва да бъде насочена към най-уязвимите деца, които са изложени на риск от настоящо или бъдещо насилие. Преки мерки, като образование на обществеността и ранна намеса са само първата стъпка – следва да се предприемат и мерки за предотвратяване на вторично насилие, за да се прекъсне „цикълът на малтретирането“ там, където то възниква. Приоритетно значение трябва да се отдаде и на въпроса за подхода към фактическите и потенциалните извършители.

3.4 Въпреки че в повечето случаи малтретирането се извършва в семейството или в общността ⁽¹²⁾, то може да бъде и с облика на изключително добре организирано престъпление, включващо множество извършители. От тази дейност могат да се реализират извънредно примамливи печалби; трафикът на хора е третото най-широко разпространено престъпление в света ⁽¹³⁾. Жертвите на трафика на хора в целия свят наброяват приблизително 2,5 милиона души ⁽¹⁴⁾. Установено е, че 43 % от тях са подложени на сексуална експлоатация и почти половината от тях са деца ⁽¹⁵⁾. Поради това, че престъплението сексуално малтретиране често се простира отвъд държавните граници, то трябва да се разглежда в по-широк мащаб.

3.5 Участието на децата и младите хора е от съществено значение, защото служи като гаранция, че тяхното мнение ще бъде чуто и включено в превантивните стратегии. Съществуват множество такива модели, които вече се прилагат ⁽¹⁶⁾. Използването на езика на младите хора насърча децата да говорят по-открито по въпроса и спомага за разчупването на това табу.

4. Направление 1: Образование

4.1 ЕИСК препоръчва на всички деца в държавите-членки да се осигуряват образователни програми за повишаване на информираността им относно рисковете от сексуално малтретиране. От съществено значение е децата да бъдат информирани по съобразен с възрастта им начин и да им се предоставят възможности да говорят открито за сексуалното малтретиране.

4.2 Образователните програми са се доказали като успешна стратегия за първична превенция в други области. Те предоставят отлична възможност за превенция и са идеални начини да се окуражават децата, жертви на престъпления, да сигнализират за

тях. Там, където е възможно, образователни програми за повишаване на информираността могат да бъдат включени във вече съществуващи програми, като програмата „Следи за безопасността си“ ⁽¹⁷⁾ и програмите за социално, личностно и здравно образование ⁽¹⁸⁾. Програмите би трябвало:

- да бъдат съобразени с етапа на развитие на детето, да включват информация за здравословно сексуално развитие и да избягват да внушават на децата, че са потенциални жертви на престъпления, а напротив – да ги убеждават, че могат да повлияят на положението;
- да бъдат специално насочени по-скоро към децата, а не към родителите, с особен акцент върху по-големите деца;
- да предоставят възможности за целеви превантивни подходи към децата, изложени на най-голям риск;
- да бъдат обвързани с адаптирани спрямо нуждите на децата, директно достъпни механизми за консултации, оплаквания и сигнализиране за инциденти ⁽¹⁹⁾;
- да бъдат свързани с помощни служби, които разполагат с достатъчно служители;
- да бъдат редовно наблюдавани и оценявани в съответствие с най-добрите актуални практики.

4.3 ЕИСК призовава държавите-членки да направят обученията по превенция на сексуалното малтретиране на деца задължителни за всички професионалисти и доброволци, които работят с деца, особено в органите на правоприлагане, в здравната и (формалната и неформалната) образователна сфера. Професионалните организации, синдикатите и социалните партньори, както и религиозните, спортните и развлекателните организации трябва да дадат своя принос. Би трябвало да са на разположение подходящи механизми за подпомагане на служителите, които работят с деца жертви, сред които редовно наблюдение и психологическа подкрепа.

4.4 ЕИСК препоръчва да се осигуряват образователни програми за медиите. Следва да се разработят и етични насоки относно сигнализирането за инциденти.

4.5 Програми за положително отношение на родителите следва да бъдат на разположение в подкрепа на родители и семейства, за да се избягва пораждането на сексуално малтретиране на деца. Родителите следва да разполагат с информация относно превантивните мерки, която да се предлага от службите за пренатални и майчински грижи.

⁽¹⁰⁾ Реч на заместник-генералния секретар на Съвета на Европа, 5-ти Форум на ЕС относно правата на детето, Италия (ноември 2010 г.): www.coe.int/t/dc/press/news/20101129_disc_sga_en.asp.

⁽¹¹⁾ Finkelhor, The Prevention of Childhood Sexual Abuse („Предотвратяване на сексуално малтретиране в детството“), 2009 г., стр. 178.

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 6.

⁽¹³⁾ Данни на организацията ECPAT International относно трафика на деца с цел сексуална експлоатация в Обединеното кралство.

⁽¹⁴⁾ MOT, Forced Labour Statistics Factsheet (Статистически данни за принудителния труд), 2007 г.

⁽¹⁵⁾ Реч на г-жа Viviane Reding относно „Подновен ангажимент към правата на децата“ (октомври 2010 г.): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/550&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

⁽¹⁶⁾ Например, изданието на Съвета на Европа „Кико и ръката“.

⁽¹⁷⁾ Програма за индивидуални умения по безопасност в началното училище в Ирландия, която е предназначена за предотвратяване на малтретирането на децата: www.staysafe.ie.

⁽¹⁸⁾ Програмата за социално, личностно и здравно образование, провеждана в ирландските средни училища, подкрепя личностното развитие, здравето и благосъстоянието: www.sphe.ie.

⁽¹⁹⁾ Например, Доклад на специалния докладчик относно търговията с деца, детската проституция и детската порнография и на специалния представител на генералния секретар относно насилието срещу деца и механизми за предоставяне на съобразени с децата съвети, жалби и сигнализиране: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-56.pdf>. Също така и Резолюция 2005/20 на ИКОСОС на ООН относно насоките за правораздаването по въпроси, свързани с деца, които са жертви и свидетели на престъпления: www.un.org/docs/ecosoc/documents/2005/resolutions/Resolution%202005-20.pdf.

4.6 ЕИСК подкрепя инициативи за насърчване на безопасното ползване на интернет от страна на децата и всички членове на обществото⁽²⁰⁾, сред които са програмата на Европейската комисия за безопасен интернет⁽²¹⁾, мрежите Insafe⁽²²⁾ и INHOPE⁽²³⁾.

5. Направление 2: Правоприлагане и други помощни структури

5.1 ЕИСК препоръчва последователен подход сред държавите-членки относно правоприлагането, обмена на информация и сътрудничество между полицията и регистрираните международни организации. Това трябва да включва споразумения за двустранно сътрудничество, по-ефективни инструменти на ИТ за разкриване и по-добри механизми за проверка. Забавянето в съдилищата може да възпира сигнализирането за случаи на малтретиране. За да се избегне дългото чакане, инцидентите, включващи сексуално малтретиране на деца, трябва да се третират с приоритет. Трябва сериозно да се помисли дали жертвите следва да присъстват по време на съдебните процеси. Неотложно необходимо е да се извърши подходящо обучение на служителите на правоприлагането в областта на сексуалното малтретиране на деца, а воденето на протоколи по време на разпитите ще спомогне жертвите да не стават повторно обект на престъпление. Наличието на съгласувани общоевропейски стандарти ще спомогне извършителите да бъдат възпирани от преместване от една държава-членка в друга. Неотдавнашната спасителна операция на Европол и други партньори, при която бяха открити повече от 200 деца⁽²⁴⁾, показва че Европейският съюз може да играе водеща роля в световен мащаб.

5.2 Задължително е да се следва последователен подход при контрола на всички, които работят с деца, за да се заличат различията между държавите-членки. Лицата трябва задължително да бъдат проучвани за нарушения в областта на закрилата на деца и да бъдат подлагани на проверка с използването на „информация от неофициални източници“ (информация за лица, които са определени като риск за децата, но които не са осъдени за малтретиране на деца). Както и в предходното становище⁽²⁵⁾ Комитетът се позовава на модела „Междуведомствена организация на работата за защита на обществото“⁽²⁶⁾.

5.3 Открита е европейска гореща телефонна линия за изчезнали деца, но тя действа само в 16 държави-членки. Останалите 11 държави-членки трябва да предприемат незабавни действия, за да осигурят наличието на качествена телефонна услуга⁽²⁷⁾. Тя трябва да бъде обезпечена с подходящи ресурси

и да е свързана с необходимите помощни служби. Следва също да се обмисли разпространение на тази услуга отвъд границите на ЕС.

5.4 Въпреки че съществуват ефективни модели на работа в отделни държави-членки⁽²⁸⁾, ЕИСК препоръчва установяването на координирана европейска система за предупреждение за случаи на изчезнали деца в цяла Европа, подобна на системата „Amber Alert“ в САЩ⁽²⁹⁾.

5.5 ЕИСК отново отправя призив за създаването на международен правоприлагащ орган, чиято задача ще бъде да разследва сексуалното малтретиране на деца в целия свят, да идентифицира и преследва извършителите⁽³⁰⁾.

6. Направление 3: Роля на гражданското общество

6.1 Предотвратяването на сексуалното малтретиране на деца е отговорност на всеки член на обществото. ЕИСК препоръчва правителствените агенции и заинтересованите страни от гражданското общество да продължат да работят съвместно в прилагането на превантивни мерки във връзка с малтретирането на деца. ЕИСК подкрепя инициативи, подобни на тези на Съвета на Европа, озаглавени „Едно от пет“⁽³¹⁾ и „Правилото на бельото“⁽³²⁾. На равнище НПО „Спрете сега!“⁽³³⁾ и специални кампании, като „Оставете ги на мира“ на Barnardo's UK⁽³⁴⁾, както и кампанията на ЕСПАТ International и The Body Shop „Спрете трафика на деца и млади хора с цел сексуална експлоатация“⁽³⁵⁾, са важни примери за действията на гражданското общество.

6.2 Работодатели, синдикати и други организации на гражданското общество имат важното задължение да установят ясни стандарти за работните места, за да гарантират, че сексуалното малтретиране на деца няма да се толерира⁽³⁶⁾. Задача на работодателите в рамките на корпоративната социална отговорност е да работят за предотвратяването на подобни престъпления. Отделни отрасли, като туризмът и хотелиерството, също могат да играят важна роля⁽³⁷⁾. ЕИСК предлага организациите да подписват вече предложената от ЕИСК Декларация за ценностите⁽³⁸⁾, която е включена в съставената от ЕИСК база

⁽²⁰⁾ Подобна инициатива на НПО се осъществява от фондацията „Child Focus Belgium“.

⁽²¹⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm.

⁽²²⁾ Европейска мрежа от информационни центрове, които популяризират безопасното, отговорно използване на интернет от страна на младите хора: www.saferinternet.org.

⁽²³⁾ Инициативна за анонимно съобщаване за материали в интернет, които включват сексуално малтретиране на децата: www.inhope.org.

⁽²⁴⁾ „Над 200 деца открити и спасени в световна полицейска операция“: <https://www.europol.europa.eu/content/press/more-200-children-identified-and-rescued-worldwide-police-operation-465>.

⁽²⁵⁾ ОВ С 317, 23.12.2009 г. стр. 43-48.

⁽²⁶⁾ Британски модел, съставен от няколко ведомства, с който се прави оценка на извършителите на сексуални престъпления в обществото и се предлагат начини за справяне с тях.

⁽²⁷⁾ http://www.missingchildreneurope.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=46:news01&catid=1:latest-news&20Itemid=68.

⁽²⁸⁾ Например, системата за предупреждение в Белгия: www.childalert.be.

⁽²⁹⁾ www.amberalert.gov.

⁽³⁰⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽³¹⁾ ЕИСК прие да преведе документи от тази кампания на Съвета на Европа на различни езици.

⁽³²⁾ www.coe.int/t/dg3/children/1in5/default_en.asp и www.underweareule.org.

⁽³³⁾ Кампанията в Обединеното кралство и Ирландия се ръководи от фондацията Lucy Faithfull за предотвратяване на сексуалното малтретиране на деца: www.stopitnow.org.uk и www.lucyfaithfull.org.

⁽³⁴⁾ www.barnardos.org.uk/get_involved/campaign_form/cutthemfree.htm.

⁽³⁵⁾ Тази световна кампания събра 2,3 милиона подписи в ЕС (22 юни 2011 г.).

⁽³⁶⁾ Член 3, Факултативен протокол към Конвенцията за правата на детето относно търговията с деца, детската проституция и детската порнография.

⁽³⁷⁾ Например, Accor Hotels и Световната туристическа организация.

⁽³⁸⁾ Приложение 1 към становището на ЕИСК относно „Закрила на деца, изложени на риск от пътуващи извършители на сексуални престъпления“ (ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр. 43-48).

данни от добри практики в държавите-членки. ЕИСК ⁽³⁹⁾ отново изтъква необходимостта от допълнително финансиране, за да се разраснат и развият програмите, осъществявани от партньорите от гражданското общество.

6.3 Трябва да се проведе световна кампания за повишаване на информираността на обществото във връзка със сигнализирането за случаи за сексуално малтретиране на деца, подкрепяна от безплатна международна телефонна гореща линия с механизъм за онлайн сигнализиране ⁽⁴⁰⁾. Това може да се извърши по подобие на мрежата, предоставяна от Child Helpline International. Подобна гореща телефонна линия би трябвало да бъде свързана с необходимите помощни служби.

6.4 Гражданското общество и правителствата могат да повишат осъзнатостта във връзка с проблема за сексуалното малтретиране на децата и да допринасят за създаването на култура на превенция, като оказват активна подкрепа на Световния ден за превенция на малтретирането на деца, който се провежда ежегодно на 19 ноември ⁽⁴¹⁾.

7. Направление 4: Изследователска дейност и стандарти

7.1 ЕИСК призовава за повече изследователска дейност, за да се преодолее липсата на данни за сексуалното малтретиране на деца и да се формира по-ясна представа за профили на жертвите и извършителите и да се обменят най-добрите практики. Понастоящем много от данните се осигуряват от правоприлагащите агенции. Би трябвало да се създаде Европейски координационен център, който да предоставя информация за изследователската дейност, политиката и практиката по подобие на Националния координационен център за

закрила на децата (National Child Protection Clearinghouse) в Австралия ⁽⁴²⁾ или информационния портал за благосъстоянието на децата (Child Welfare Information Gateway) в САЩ ⁽⁴³⁾. Това ще се извършва въз основа на дейността, проведена по отделни проекти, като европейския проект във връзка със скланяването в интернет на деца към сексуални действия, или инициативите, осъществени в отделни държави, като Child Focus Belgium ⁽⁴⁴⁾. Наличието на общи за цяла Европа определения ще спомогне за насърчаване и подобряване на сравнимостта на данните.

7.2 При изследването на явлението сексуално малтретиране на деца следва да се отчетат възгледите и мненията на децата ⁽⁴⁵⁾.

7.3 ЕИСК призовава за ясно дефинирани, общоевропейски стандарти за безопасността на интернет. Във връзка със „стимулиране на доставчиците на интернет услуги доброволно да разработват кодекси на поведение и насоки за блокиране на достъпа до такива интернет страници“ ⁽⁴⁶⁾, ЕИСК подчертава, че най-важната задача трябва да бъде премахването на съдържанието при източника, и само когато това не е възможно (извън ЕС), да се блокира достъпът до тези сайтове. В ЕС това следва да се превърне в правно изискване, за да може секторът, доставчиците на интернет услуги и икономическите и финансовите участници, например компаниите за кредитни карти, да поемат сериозен ангажимент за борба със сексуалното малтретиране. ЕИСК насърчава доставчиците на платформи за социални мрежи да се подпишат под Принципите за по-безопасни мрежи за социални контакти в ЕС (2009 г.) ⁽⁴⁷⁾.

7.4 ЕИСК призовава Европейската комисия да координира действията, за да се прилага последователен подход в целия ЕС.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³⁹⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁴⁰⁾ Вж. бележка под линия 25.

⁽⁴¹⁾ http://www.woman.ch/index.php?page=children_19nov&hl=en.

⁽⁴²⁾ www.aifs.gov.au/nch.

⁽⁴³⁾ www.childwelfare.gov/index.cfm.

⁽⁴⁴⁾ www.stopchildporno.be.

⁽⁴⁵⁾ Член 12 от Конвенцията на ООН за правата на детето.

⁽⁴⁶⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁴⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/social_networking/docs/sn_principles.pdf.

2012/С 24/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (преработен текст)“ COM(2011) 320 окончателен — 2008/0244 (COD)	80
2012/С 24/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление за определени държави-членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност или са застрашени от такива затруднения“ COM(2011) 482 окончателен — 2011/0211 (COD)	81
2012/С 24/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно някои разпоредби, свързани с финансовото управление за определени държави-членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност или са застрашени от такива затруднения“ COM(2011) 481 окончателен — 2011/0209 (COD)	83
2012/С 24/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета за Европейския фонд за рибарство по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление за определени държави-членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност или са застрашени от такива затруднения“ COM(2011) 484 окончателен — 2011/0212 (COD)	84
2012/С 24/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно хазарта по интернет на вътрешния пазар“ COM(2011) 128 окончателен	85
2012/С 24/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — Европейска рамка за корпоративно управление“ COM(2011) 164 окончателен	91
2012/С 24/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите: Акт за единния пазар — Дванадесет листа за насърчаване на растежа и укрепване на доверието — „Заедно за нов тип икономически растеж““ COM(2011) 206 окончателен	99
2012/С 24/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Развиване на европейското измерение в спорта“ COM(2011) 12 окончателен	106
2012/С 24/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Нашата застраховка живот, нашият природен капитал: стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“ COM(2011) 244 окончателен	111
2012/С 24/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 302/2009 относно многогодишен план за възстановяване на червения тон в източната част на Атлантическия океан и в Средиземно море“ COM(2011) 330 окончателен — 2011/0144 (COD)	116

2012/С 24/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно храните, предназначени за кърмачета и малки деца, и храните за специални медицински цели“ COM(2011) 353 окончателен — 2011/0156 (COD) 119
2012/С 24/27	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за определяне на изисквания за защита на здравето на населението по отношение на радио-активни вещества във водата, предназначена за консумация от човека“ COM(2011) 385 окончателен — 2011/0170 (NLE) 122
2012/С 24/28	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Упражняване и прилагане на установените права на пътниците, ползващи въздушен транспорт“ 125
2012/С 24/29	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно роуминга в обществени мобилни съобщителни мрежи в рамките на Съюза (преработен)“ COM(2011) 402 окончателен — 2011/0187 (COD) 131
2012/С 24/30	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно енергийната ефективност и за отмяна на Директива 2004/8/ЕО и Директива 2006/32/ЕО“ COM(2011) 370 окончателен — 2011/0172 (COD) 134
2012/С 24/31	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите „Отворено и неутрално интернет пространство в Европа“ COM(2011) 222 окончателен 139
2012/С 24/32	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите““ COM(2011) 144 окончателен 146
2012/С 24/33	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Превантивни мерки за закрила на децата от сексуално малтретиране“ (допълнение към становище) 154

ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2012 г. (без ДДС, с включени разходи за стандартна доставка)

Официален вестник на ЕС, серии L + C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	1 200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, на хартиен носител + годишно сборно издание на DVD	на 22 официални езика на ЕС	1 310 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	840 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, месечно издание на DVD (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	100 EUR за годишен абонамент
Притурка към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане), DVD, едно издание на седмица	многоезичен: на 23 официални езика на ЕС	200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C — Конкурси	на език/езици в зависимост от конкурса	50 EUR за годишен абонамент

Абонамент за *Официален вестник на Европейския съюз*, издаван на официалните езици на Европейския съюз, може да се направи за 22 езикови версии. Един абонамент включва сериите L (Законодателство) и C (Информация и известия).

За всяка езикова версия се прави отделен абонамент.

Съгласно Регламент (ЕО) № 920/2005 на Съвета, публикуван в Официален вестник L 156 от 18 юни 2005 г., според който институциите на Европейския съюз временно не са задължени да съставят всички актове на ирландски език и да ги публикуват на този език, изданията на Официален вестник на ирландски език се разпространяват отделно.

Абонаментът за притурката към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане) включва всички 23 официални езикови версии в едно общо многоезиково DVD.

Абонатите на *Официален вестник на Европейския съюз* имат право, след заявка, да получат различните приложения към Официален вестник без допълнително заплащане. Информация за публикуването на приложенията се предоставя чрез съобщения за читателите, включени в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Продажби и абонаменти

Абонаментът за различните платени периодични издания, като например *Официален вестник на Европейския съюз*, може да бъде направен чрез всички наши търговски представители.

Списъкът на търговските представители е достъпен на адрес:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) предлага директен безплатен достъп до законодателството на Европейския съюз. Този интернет сайт дава възможност за справка с *Официален вестник на Европейския съюз* и включва договорите, законодателството, юриспруденцията и подготовителните законодателни актове.

За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG