



Издание
на български език

Информация и известия

Година 57

16 декември 2014 г.

Съдържание

I Резолуции, препоръки и становища

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

500-а пленарна сесия на ЕИСК, 9 и 10 юли 2014 г.

2014/C 451/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейска имиграционна политика и отношения с трети страни“ — (проучвателно становище)	1
2014/C 451/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Завършване на Икономическия и паричен съюз – Предложенията на Европейския икономически и социален комитет за следващия европейски законодателен мандат“ — (становище по собствена инициатива)	10
2014/C 451/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Финансиране на предприятията: проучване на алтернативни механизми за предоставяне на средства“ — (становище по собствена инициатива).	20
2014/C 451/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Цифровото общество: достъп, образование, обучение, заетост, инструменти за равенство“ — (становище по собствена инициатива).	25
2014/C 451/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кибератаките в ЕС“ — (становище по собствена инициатива)	31
2014/C 451/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Подобряване на прозрачността и приобщаващия характер на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ — (становище по собствена инициатива)	39

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

500-а пленарна сесия на ЕИСК, 9 и 10 юли 2014 г.

2014/C 451/07	Становище на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС“ — COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD)	45
---------------	--	----

2014/C 451/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията — Пътна карта за завършване на единния пазар за доставка на колетни пратки — Повишаване на доверието в услугите по доставка и насърчаване на продажбите онлайн“ — COM(2013) 886 <i>final</i>	51
2014/C 451/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа“ — COM (2014) 40 <i>final</i> — 2014/0017 (COD).	59
2014/C 451/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска стратегия за по-голям растеж и повече работни места в сектора на крайбрежния и морския туризъм“ — COM(2014) 86 <i>final</i>	64
2014/C 451/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Разгръщане на потенциала на колективното финансиране в Европейския съюз“ — COM (2014) 172 <i>final</i>	69
2014/C 451/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно личните предпазни средства“ — COM(2014) 186 <i>final</i> — 2014/0108 (COD)	76
2014/C 451/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно въжените линии“ — COM(2014) 187 <i>final</i> — 2014/0107 (COD)	81
2014/C 451/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2007/36/ЕО по отношение на насърчаването на дългосрочната ангажираност на акционерите и на Директива 2013/34/ЕС по отношение на някои елементи на декларацията за корпоративното управление“ — COM(2014) 213 <i>final</i> — 2014/0121 (COD).	87
2014/C 451/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно дългосрочното финансиране на европейската икономика“ — COM(2014) 168 <i>final</i>	91
2014/C 451/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Отворена и сигурна Европа: превръщане на визията в реалност“ — COM(2014) 154 <i>final</i>	96
2014/C 451/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Програмата на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. — укрепване на доверието, мобилността и растежа в Съюза“ — COM(2014) 144 <i>final</i>	104
2014/C 451/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване“ — COM(2014) 167 <i>final</i> — 2014/0091 (COD)	109
2014/C 451/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Рамка за качество на ЕС за предвиждане на промените и реструктуриране“ — COM(2013) 882 <i>final</i>	116
2014/C 451/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Преглед на насоките на Общността за финансирането на летища и за предоставянето на държавни първоначални помощи за авиокомпаниите, опериращи от регионални летища“ — C(2014) 963 <i>final</i>	123

2014/C 451/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Нова стратегия на ЕС за горите: за горите и сектора на горското стопанство“ — COM(2013) 659 <i>final</i>	127
2014/C 451/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Програма за чист въздух за Европа“ — COM(2013) 918 <i>final</i> , „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители и за изменение на Директива 2003/35/ЕО“ — COM(2013) 920 <i>final</i> — 2013/0443 (COD), „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за ограничаване на емисиите във въздуха на определени замърсители, изпускани от средни горивни инсталации“ — COM(2013) 919 <i>final</i> — 2013/0442 (COD), „Предложение за решение на Съвета за приемането на изменение на Протокола от 1999 г. към Конвенцията от 1979 г. за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния за намаляване на подкиселяването, еутрофикацията и тропосферния озон“ — COM(2013) 917 <i>final</i> . .	134
2014/C 451/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1308/2013 и на Регламент (ЕС) № 1306/2013 по отношение на схемата за помощ за предлагане на плодове и зеленчуци, банани и мляко в учебните заведения“ — COM(2014) 32 <i>final</i> — 2014/0014 (COD)	142
2014/C 451/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Политиката по отношение на интернет и управлението му — Ролята на Европа за определяне на бъдещото управление на интернет“ — COM(2014) 72 <i>final</i>	145
2014/C 451/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Рамковата програма за действие от Хього в периода след 2015 г.: Управление на риска с цел постигане на устойчивост“ — COM (2014) 216 <i>final</i>	152
2014/C 451/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за отмяна на Директива 93/5/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1993 г. за подпомагане на Комисията и сътрудничество на държавите членки при научното проучване на въпроси, свързани с храните“ — COM(2014) 246 <i>final</i> — 2014/0132 COD.	157

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

500-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 9 И 10 ЮЛИ 2014 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейска имиграционна политика и отношения с трети страни“**(проучвателно становище)**

(2014/C 451/01)

Докладчик: г-н Panagiotis Gkofas

Съдокладчик: г-н Luís Miguel Pariza Castaños

На 6 декември 2013 г. гръцкото 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

„Европейска имиграционна политика и отношения с трети страни“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 64 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Целта на настоящото становище е да допринесе за работата на гръцкото председателство, както и да осигури приемственост за италианското председателство с оглед на укрепването на външното измерение на политиката на ЕС в областта на имиграцията и убежището. Имиграцията е изключително сложен проблем, чието решаване изисква сътрудничество между множество заинтересовани страни, както и съвместни всеобхватни мерки от страна на ЕС както на международно, така и на европейско равнище ⁽¹⁾.

1.2 ЕС трябва да спре да разглежда имиграционната политика като почти изключително вътрешен въпрос. Някои от нашите грешки в тази област произтичат именно от това погрешно схващане. ЕИСК смята, че Европа трябва да управлява имиграцията в рамките на един глобален подход, който включва както **вътрешно**, така и **външно** измерение: вътрешното управление на миграционните потоци и сътрудничеството с трети държави трябва да бъдат разглеждани като компоненти на една и съща политика, за да може тя да бъде ефективна.

1.3 В контекста на **икономическата глобализация предизвикателството, свързано с мобилността на хората**, трябва да се разглежда всеобхватно. Имиграцията и мобилността са тясно свързани помежду си. Международният диалог относно мобилността на хората и имиграцията следва да бъде обвързан с други области на европейската политика като търговията, сътрудничеството за развитие, правата на човека и сигурността.

1.4 Нито една държава — членка на ЕС, не може сама да се справи ефективно с проблемите на имиграцията и предоставянето на убежище; затова Договорът поставя основите на обща политика, която трябва да бъде изпълнявана посредством хармонизирано законодателство. Трябва да се укрепи принципът на солидарност и на справедливо разпределение.

⁽¹⁾ Вж. REX/375 и REX/351.

1.5 ЕС трябва да поеме отговорност за контрола на външните граници на държавите членки, които са граници на целия ЕС и на Шенгенското пространство. Агенция Frontex трябва да се превърне в европейска служба за гранична охрана. ЕС трябва да укрепи солидарността между държавите членки и да разпредели по-добре отговорностите между тях.

1.6 Поради географското си положение някои европейски територии изпитват специфични трудности, тъй като представляват междинни спирки по пътя на нередовната имиграция и понякога посрещат повече хора, отколкото техните структури за прием имат възможност да поемат. Необходимо е ЕС да въведе процедури за по-добро разпределяне на отговорностите и за финансово и оперативно подпомагане и подпомагане на приема на имигранти.

1.7 В един глобализиран свят ЕС трябва да поддържа сътрудничество с трети държави и с международните институции за насърчаването на международна законодателна рамка за миграцията и мобилността.

1.8 В този контекст ЕИСК счита, че въпросът за имиграцията трябва да се разглежда в светлината на следните три взаимосвързани фактора: **държавата на произход, държавата на транзитно преминаване и държавата на местоназначение** (в случая ЕС); **само така можем да намерим задоволително решение на проблема с миграционните потоци.**

1.9 Политиката в областта на имиграцията и убежището трябва да бъде по-добре съгласувана с външната политика на ЕС. Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) трябва да играе полагащата ѝ се роля и да покрива политиките в областта на имиграцията, убежището и граничния контрол, за да може да се осигури по-добра съгласуваност между тях. ЕИСК, който допринесе за работата на гръцкото председателство, приветства включването на външното измерение на миграцията, убежището и управлението на границите в стратегическите насоки, приети от Европейския съвет на 26 и 27 юни 2014 г. Необходимо е също така да бъдат засилени функциите на Парламента в тези области.

1.10 В рамките на глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ) ЕС следва да сключи споразумения с трети държави, по-специално със своите съседи, страните на произход на имигрантите и страните на транзитно преминаване.

1.11 За тази цел ЕИСК предлага да се засили диалогът с трети държави и да се сключат нови споразумения за мобилност и миграция с по-широко съдържание, както се посочва в параграфи 1.3 и 5.1.6.

1.12 Тъй като не са обвързващи за договарящите се страни, партньорствата за мобилност имат някои ограничения, които трябва да бъдат преодоляни през следващите години. Благодарение на гъвкавия си характер те улесняват сключването на политически споразумения, без да налагат правни задължения, но според ЕИСК те следва да прераснат в правно обвързващи международни споразумения.

1.13 Освен сигурността, репатрирането и наблюдението на границите, сред приоритетите на партньорствата за мобилност трябва да бъдат включени и аспектите, свързани с икономическата имиграция и мобилността, с акцент върху организирането на законната имиграция, визовата политика, признаването на квалификациите, социалноосигурителните права, както и приноса на имиграцията и мобилността за развитието.

1.14 Комитетът предлага в страните на произход да бъдат създадени служби на ЕС за миграцията, управлявани от Европейската комисия, с длъжностни лица от ЕСВД, ГД „Вътрешни работи“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и социално приобщаване“. Интернет порталът на ЕС за имиграцията е инструмент с положително, но недостатъчно въздействие. Той трябва да е достъпен на повече езици и да бъде по-интерактивен.

1.15 Необходимо е да се подобри сътрудничеството със страните на произход и транзитно преминаване, както и да се предвижда и да се предотвратява нередовната имиграция. Трябва също така да се провеждат информационни кампании и да се води ефективна борба с престъпните мрежи за трафик или незаконно превеждане през границата на мигранти. Полицейското и съдебното сътрудничество са от основно значение в борбата срещу престъпните мрежи. За да извлекат престъпни икономически ползи, трафикантите и контрабандистите излагат на риск живота и безопасността на хората. Партньорствата за мобилност следва да разработят нови системи за сътрудничество в областта на граничния контрол и подпомагането на репатрирането.

1.16 Също толкова важни са финансовата помощ и програмите за развитие на **принципа на обвързване с положителни условия („повече за повече“)**, като се отчитат различни аспекти на имиграцията, включително политиката на репатриране и реадмисия. От голямо значение е и укрепването на местните организации на гражданското общество и неговото участие в партньорствата за мобилност.

1.17 Освен това ЕИСК се обявява в подкрепа както на сътрудничеството между Frontex и Европол за борба с организираната престъпност, по-специално трафика на хора и нелегалното прекарване на мигранти през граница, така и на тясното сътрудничество с международни организации като Международната организация по миграция, Върховния комисариат за бежанците на ООН и Международния център за развитие на миграционната политика. ЕИСК също така подкрепя разпоредбите на Европейската комисия за по-гъвкаво управление на фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“ от 2014 г. нататък.

1.18 На равнище ЕС трябва да се води, наред с останалото, подходяща и последователна обща европейска имиграционна политика, която да се основава на дух на солидарност и консенсус между всички държави членки. ЕС трябва да приеме ефективна политика относно репатрирането, основаваща се на международните конвенции за репатрирането и реадмисията. Границите на ЕС, включително морските граници на държавите — членки на ЕС, с излаз на Средиземно море, са граници на всички държави — членки на ЕС; с оглед на това отговорността за ефективната им защита следва да се споделя от всички, в съответствие с Договорите.

1.19 Правата на нередовните имигранти трябва се спазват във всеки един момент: при спасяването или приема им, когато получат статут на закрила, когато пребивават неправомерно без документи или когато бъдат репатрирани в държавата на произход. Необходимо е също да се създадат повече и по-добри центрове за престой и прием на имигранти във всички държави членки с помощта на целия ЕС, като се обърне специално внимание на санитарните условия и осигуряването на медицинска помощ, както и на ускоряването на процедурите за разглеждане на молбите за убежище или за отпускане на социални помощи. ЕИСК отново отбелязва, че е против задържането на търсещи убежище лица и нередовни имигранти в центрове за задържане, особено деца, непридружен малолетни или непълнолетни лица, бременни жени и тежко болни.

1.20 ЕИСК със загриженост отбелязва, че нетърпимостта, расизмът и ксенофобията спрямо имигрантите в Европа се увеличават, и е обезпокоен от влошаването на защитата на основните права, което се наблюдава в някои държави членки.

1.21 Всички институции на ЕС са изтъквали значението на имиграцията за ЕС както от икономическа, така и от демографска гледна точка. Това се посочва и в стратегията „Европа 2020“. Следователно, както ЕИСК вече е изтъквал, европейската имиграционна политика трябва да бъде проактивна, да защитава правата на човека, да се бори срещу дискриминацията в трудовата и социалната сфера, и да работи за изпълнението на дневния ред в областта на интеграцията.

1.22 Европейският съюз трябва да има обща система за убежище и хармонизирано законодателство. Дъблинската конвенция трябва да бъде заменена със система, която да предлага повече солидарност в рамките на ЕС, да отчита волята на търсещите убежище лица и да гарантира по-пропорционално разпределяне на отговорността между държавите членки.

1.23 Новият регламент за **Фонд „Убежище, миграция и интеграция“** отделя специално внимание на кризите и извънредните ситуации. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за осигуряване на капацитет за гъвкави действия на европейско равнище, с достатъчно финансови средства за извънредни ситуации. Пристигането на голям брой хора от Сирия и от други райони с военни конфликти в Африка налага мобилизация на ЕС, тъй като става дума за извънредни хуманитарни ситуации.

2. Въведение

Липсата на обща европейска имиграционна политика, неотдавнашните и непрекъснато повтарящи се трагични инциденти с човешки жертви край бреговете на Либия, Малта, Гърция, Италия и Испания, продължаващият поток от бежанци по границите на Сирия, сложността на проблема, както и големият мащаб на миграционните потоци, подложиха на сериозен натиск способността за реагиране, особено на страните от Средиземноморието. Във връзка с това КР приветства факта, че въпросите, свързани с миграцията, ще продължат да бъдат приоритет за Италия, в качеството ѝ на председател на ЕС, както бяха и за досегашното гръцко председателство.

3. Европа и международното управление на имиграцията

3.1 През XXI век мобилността на хората, както и миграционните потоци, ще се увеличават. Понастоящем само 3 % от световното население живее извън родната си страна, но тенденцията показва нарастване на движенията в бъдеще (темпът на годишно увеличение е 3 %). Следва да се отбележи, че все повече нарастват миграционните потоци между южните държави, особено към страните с бързо развиващи се икономики. Същевременно нараства и движението на хора в рамките на ЕС ⁽²⁾ и Европейското икономическо пространство.

3.2 Бедността, безработицата, демографските тенденции, липсата на възможности, конфликтите, екологичните бедствия и изменението на климата са някои от причините за международната миграция.

3.3 ЕИСК вече е заявявал, че в областта на външната политика ЕС трябва да насърчава създаването на международна правна рамка за миграцията и мобилността, която ще намали натиска върху държавите членки. Тази международна правна рамка следва да включва основните конвенции на МОТ и Международната конвенция на ООН за защита на правата на всички работници-мигранти и на членовете на техните семейства, която още не е ратифицирана от държавите — членки на ЕС ⁽³⁾. ЕИСК призовава Европейската комисия да изготви доклад за мерките, които предприемат държавите членки, за да създадат условия за бързото ѝ ратифициране.

3.4 Както беше отбелязано по-горе, главната цел на настоящето становище е да се разгледат основните въпроси, свързани като цяло с явлениято имиграция, за да се потърсят решения, които да доведат до ефективна имиграционна политика, която да е съобразена със защитата на правата на имигрантите.

4. Вътрешно измерение: общата политика на ЕС в областта на имиграцията, убежището и интеграцията

4.1 Обща имиграционна политика

4.1.1 През последното десетилетие ЕС постепенно изгражда **обща правна рамка**, например с въвеждането на статут на дългосрочно пребиваващ или с утвърждаването на правото на събиране на семейството. Хармонизирани бяха условията за прием на студенти и научни работници и беше създадена „синя карта“ за висококвалифицирани имигранти. Беше прието и хоризонтално законодателство с единното разрешително за работниците мигранти, директивата за сезонните работници и директивата за приемане на работници, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер.

ЕС трябва да даде тласък на общата политика в областта на трудовата имиграция и да приеме последователна, глобална и хоризонтална правна рамка, която да гарантира спазването на правата на работниците, равното им третиране и легалната им заетост, както и да отговаря на нуждите на предприятията. Необходими са законодателство и сътрудничество, които да позволяват трудова имиграция по законни и прозрачни канали както за висококвалифицираните работници, така и за по-ниско квалифицираните видове труд.

Нужна е всеобхватна и последователна политика в областта на имиграцията, убежището и управлението на границите, както и хармонизиране на законодателството с активното участие на държавите членки, службите на Европейската комисия, ЕСВД и компетентните европейски органи.

4.1.2 ЕИСК и Европейската комисия си сътрудничат тясно по отношение на **политиките в областта на интеграцията**. В рамките на някои общи основни принципи ЕС разработва програма за интеграцията, която също разполага с финансов инструмент. ЕИСК и Комисията ще продължат да си сътрудничат във връзка с дейностите на Европейския форум за интеграция.

4.2 Обща система за предоставяне на убежище

4.2.1 ЕС разполага с **обща система за предоставяне на убежище** и хармонизирано законодателство, но все още е далеч от идеалното състояние, тъй като в държавите членки са в сила различни политики и законодателства ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Вж. SOC/373.

⁽³⁾ ОВ С 191, 29.6.2012 г., стр. 134-141.

⁽⁴⁾ В областта на убежището ЕС е обвързан от Договора за функционирането на Европейския съюз, Хартата на основните права и международните конвенции.

4.2.2 ЕИСК разкритикува недостатъчната солидарност, която ЕС демонстрира по въпросите на убежището, като се има предвид, че 90 % от молбите се разглеждат от едва десет държави членки. В относителни стойности най-малките страни като Малта, Кипър и Гърция са подложени на най-голям натиск.

4.2.3 С **Дъблинската конвенция** се определя държавата членка, компетентна за разглеждането на всяка молба за убежище, но ЕИСК счита, че на базата на горепосочената конвенция не се демонстрира солидарност между държавите — членки на ЕС. Кандидатът за убежище би трябвало да има възможност да подаде заявлението си в която и да било държава членка. В средносрочен план трябва да се предоставят нови правомощия на ЕС, така че разглеждането на молбите за предоставяне на убежище да бъде от компетентността на ЕС, а не на националните власти. Това ще ускори разглеждането и ще подобри условията за предоставяне на убежище. Дъблинската конвенция трябва да бъде заменена със система, която да предлага повече солидарност в рамките на ЕС, да отчита волята на търсещите убежище лица и да гарантира пропорционално разпределяне на отговорностите между държавите членки.

4.2.4 **Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO)** беше създадена, за да подпомага държавите членки при разработването на системата за предоставяне на убежище, както и да оказва техническа и оперативна помощ. EASO трябва да има правомощия за оценка на националните системи за убежище и тяхното съответствие със задълженията, произтичащи от европейското и международното право, и с основните права.

4.2.5 ЕИСК препоръчва укрепване на **програмите за преселване** с цел прехвърлянето на бежанци от държави извън ЕС и установяването им в Съюза, в сътрудничество с трети държави и ВКБООН.

4.2.6 Комитетът предлага и разширяване на **програмите за преселване** в рамките на ЕС, в съчетание с предоставянето на финансови стимули на участващите държави членки. Комитетът счита, че понастоящем не се проявява достатъчно солидарност между държавите членки във връзка с преселването и преселването на лица, ползващи се от закрила и търсещи убежище лица.

4.2.7 Преселването следва да се извършва посредством постоянен, утвърден механизъм. Във връзка с това Комисията би следвало да внесе законодателно предложение за създаване на постоянен и ефективен механизъм за преселване в рамките на ЕС, въз основа на европейския коефициент за разпределяне за преселването на търсещи убежище лица, описан в доклада на Европейския парламент относно засилената солидарност в рамките на ЕС в областта на убежището (2012/2032 INI). За да се осигури възможно най-доброто функциониране на механизма, в това законодателно предложение следва да се вземе предвид и практическият опит, натрупан от пилотния проект EUREMA в Малта ⁽⁵⁾.

4.3 Превенция на нередовната имиграция

ЕИСК счита, че трябва да се засили духът на солидарност в ЕС. Поради географското си положение някои европейски територии изпитват специфични трудности, тъй като представляват междинни спирки по пътя на нелегалната имиграция и често посрещат повече хора, отколкото техните структури за прием са в състояние да поемат. ЕС трябва да въведе процедури за финансова и оперативна солидарност при приема на имигранти, вземайки предвид, наред с останалото, и икономическото и социалното положение във въпросните държави членки.

4.3.1 Връзката между имиграцията и престъпността, която се прави понякога при политически изказвания, не отговаря на действителността и поощрява ксенофобските настроения. По-голямата част от нередовно пребиваващите имигранти са влезли законно с виза за краткосрочно пребиваване и удължават своя престой, или имат разрешение за временен престой и не си тръгват в момента на изтичането му.

4.3.2 Много от тях работят при много несправедливи условия — и то ако изобщо се спазва трудовото законодателство — или в сивата икономика, и се намират в положение на социално изключване. В светлината на тези случаи организациите на гражданското общество и ЕИСК заявиха подкрепата си за процедурите за легализиране на нередовните имигранти и, в по-общ план, призоваха ЕС да приеме предложения, препоръки и мерки за избягване на подобни ситуации.

4.3.3 Правата на нередовните имигранти трябва се зачитат във всеки един момент — от спасяването или задържането им до момента, в който им се предостави статут на закрила или бъдат репатрирани в държавата им на произход. Нередовната имиграция по море често води до загуба на човешки живот. Във връзка с това ЕИСК подчертава колко е важно да се спазват основните права на човека във всеки един момент.

⁽⁵⁾ EUREMA е европейски пилотен проект за преселване от Малта на лицата, ползващи се с международна закрила, за който беше изказано одобрение в заключенията на Европейския съвет от 18—19 юни 2009 г. (док. 11225/2/09-CONCL 2).

4.4 Външни граници и визи

4.4.1 ЕС се нуждае от надеждна, ефективна и легитимна **политика за външните граници**, която да подлежи на демократичен контрол. Държавите членки, които са част от Шенгенското пространство, не извършват проверки по общите си граници. Това означава, че те трябва да си сътрудничат и да споделят отговорността за управлението на външните граници на ЕС. **Кодексът на шенгенските граници** регламентира преминаването на границите и граничните проверки, като отчита изискванията, на които гражданите на трети държави трябва да отговарят, за да влязат в страната и да пребивават в нея за период до три месеца. ЕС изготвя списъци на страните, чиито граждани се нуждаят от **виза**.

4.4.2 ЕИСК смята, че ролята на Frontex следва да се засили, за да може в средносрочен план тази агенция да се превърне в европейска служба за гранична охрана, състояща се от европейски контингент от гранични служители. Основната ѝ функция би трябвало да бъде прилагането на общите правила, предвидени в Кодекса на границите. ЕИСК счита, че **трябва да се засили солидарността на ЕС към държавите членки** с оглед на географското им разположение.

4.4.3 Борбата срещу трафика на хора следва винаги да се води при спазване на правата на жертвите, гарантирани от международното хуманитарно право и европейските конвенции за правата на човека. Съгласно член 6, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници граничните служители трябва да гарантират, че не се извършва дискриминация на основание пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Съгласно член 13 лицата, на които е отказано влизане, имат право да обжалват това решение.

4.4.4 Комитетът подкрепя предложенията на Комисията за изменение на законодателството по отношение на визите. Сътрудничеството с трети държави е от основно значение в областта на визовата политика, която в много случаи предполага реципрочност.

4.5 Репатриране

4.5.1 Партньорствата за мобилност следва да предвиждат процедури за репатриране, които се основават предимно на доброволното връщане, в съчетание със системи за подкрепа ⁽⁶⁾. Когато обаче се прилага принудително връщане, трябва да се гарантира пълно спазване на човешките права на репатрираните лица в съответствие с препоръките на Съвета на Европа ⁽⁷⁾.

4.5.2 Сключването на споразумения с трети държави трябва да се основава на принципа на обвързване с положителни условия, на предоставянето на финансова помощ и на изготвянето на програми за развитие с цел предотвратяване на нередовната имиграция.

4.5.3 Към репатрирането на имигранти, влезли неправомерно в ЕС, следва да се подхожда въз основа на установените правила. В това отношение споразуменията за репатриране с трети държави са от първостепенно значение за гарантирането на пълно спазване на правата на репатрираните имигранти.

4.5.4 Хартата на основните права на ЕС изрично забранява колективното експулсиране и гарантира, че „никой не може да бъде принудително отведен, експулиран или екстрадиран към държава, в която съществува сериозен риск да бъде осъден на смърт, да бъде подложен на изтезание или на друго нечовешко или унижително отношение или наказание“ — принцип на *забрана за връщане*. Въпреки това някои НПО съобщават за случаи на колективно експулсиране и на експулсиране на нередовни имигранти и търсещи убежище лица към страни, в които се нарушават правата на човека. ЕИСК припомня, че Европейската конвенция за правата на човека и Хартата съдържат разпоредби, които са приложими към всяка европейска политика в областта на нередовната имиграция, със специален акцент върху закрилата в случай на репатриране, експулсиране и екстрадиране.

4.5.5 Лицата с тежки заболявания, както и бременните жени не могат да бъдат задържани, нито експулсирани, съгласно тълкуването на ЕСПЧ на член 3 от Европейската конвенция за правата на човека, тъй като се нуждаят от медицински грижи. Положението на малолетните или непълнолетните лица също изисква специално внимание и закрила, особено ако нямат придружител.

⁽⁶⁾ В сътрудничество с Международната организация по миграция (МОМ).

⁽⁷⁾ „Двадесет насоки относно принудителното връщане“, СМ(2005) 40.

4.5.6 ЕИСК отново отбелязва, че е против задържането на търсещи убежище лица и нередовни имигранти, тъй като настаняването им в **центрове за задържане** трябва при всички случаи да бъде извънредна мярка⁽⁸⁾. ЕИСК настоява за по-голяма прозрачност по отношение на центровете за задържане във и извън ЕС и отправя искане Върховният комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН) да бъде информиран за положението на задържаните лица.

5. Външното измерение на политиката в областта на имиграцията и убежището

5.1 Глобален подход към миграцията и мобилността (ГПММ)

5.1.1 Първата стъпка в процеса беше предприета на Европейския съвет в края на 2005 г. с приемането на **глобален подход към миграцията (ГПМ)**. Европейската комисия даде ход на различни инициативи за развитие на външното измерение на европейската имиграционна политика.

5.1.2 Най-важният политически инструмент за изпълнение на ГПММ са **партньорствата за мобилност (ПМ)**. Пилотната фаза на прилагането им вече приключи, като през 2009 г. Комисията направи политическа оценка на партньорствата⁽⁹⁾.

5.1.3 В своето съобщение „Диалог за миграция, мобилност и сигурност с държавите от Южното Средиземноморие“ (СОМ (2011) 292) Европейската комисия препоръча да бъдат потърсени решения за новите предизвикателства пред политиките в областта на имиграцията и убежището (войни и миграционни потоци в Средиземноморието) чрез установяването на диалог за имиграцията, мобилността и сигурността в ЕС. ЕС вече започна диалог с някои държави.

5.1.4 Бяха сключени шест ПМ със следните страни: Кабо Верде (2008 г.)⁽¹⁰⁾, Молдова (май 2008 г.)⁽¹¹⁾, Грузия (ноември 2009 г.)⁽¹²⁾, Армения (октомври 2011 г.)⁽¹³⁾, Азербайджан (декември 2013 г.)⁽¹⁴⁾ и Мароко (юни 2013 г.)⁽¹⁵⁾. Преговорите за сключване на ПМ с Тунис приключиха и на 3 март 2014 г. беше подписана съвместна декларация. Преговорите с Йордания за сключване на ПМ започнаха и се предвижда да приключат по време на гръцкото председателство. Ще бъдат стартирани нови разговори за имиграцията, мобилността и сигурността с други държави от Южното Средиземноморие, като Египет, Либия, Алжир и Ливан. Декларацията относно миграцията и мобилността⁽¹⁶⁾ от срещата на високо равнище между ЕС и Африка се основава на цялостния подход, който препоръчва ЕИСК.

5.1.5 През 2011 г. Европейската комисия публикува оценка на глобалния подход към миграцията и мобилността⁽¹⁷⁾, в която призова ЕС да укрепи външната си политика в областта на имиграцията и представи един актуализиран ГПММ, основаващ се на следните четири стълба: 1) организиране и улесняване на законната имиграция и мобилност; 2) предотвратяване и ограничаване на нередовната имиграция и трафика на хора; 3) насърчаване на международната закрила и укрепване на външното измерение на политиката в областта на убежището; и 4) оптимизиране на въздействието на имиграцията и мобилността върху развитието.

⁽⁸⁾ Вж. становището на ЕИСК от 16 юли 2009 г. относно „Приемане на лица, търсещи убежище в държавите-членки — минимални стандарти“, докладчик: г-жа An Le Nouail-Marlière, прието на пленарната сесия на 15 и 16 юли 2009 г.

⁽⁹⁾ Европейска комисия (2009 г.), „*Mobility partnerships as a tool of the global approach to migration*“ („Партньорствата за мобилност като инструмент на глобалния подход към миграцията“), работен документ на службите на Комисията, SEC (2009) 1240, Брюксел, 18 септември 2009 г.

⁽¹⁰⁾ Съвет на Европейския съюз (2008 г.), „Съвместна декларация за партньорство за мобилност между Европейския съюз и Кабо Верде“, 9460/08, ADD2, Брюксел, 21 май 2008 г.

⁽¹¹⁾ Съвет на Европейския съюз (2008 г.), „Съвместна декларация за партньорство за мобилност между Европейския съюз и Молдова“, 9460/08, ADD1, 21 май 2008 г.

⁽¹²⁾ Съвет на Европейския съюз (2009 г.), „Съвместна декларация за партньорство за мобилност между Европейския съюз и Грузия“, 16396/09, Брюксел, 20 ноември 2009 г.

⁽¹³⁾ Съвет на Европейския съюз (2011 г.), „Съвместна декларация за партньорство за мобилност между Европейския съюз и Армения“, 14963/1/11, 11 октомври 2011 г.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm, 5.12.2013 г.

⁽¹⁵⁾ Съвет на Европейския съюз (2013 г.), „Съвместна декларация за партньорство за мобилност между Европейския съюз и Мароко“, 6139/13, 3 юни 2013 г.

⁽¹⁶⁾ Среща на високо равнище ЕС—Африка, 2—3 април 2014 г., Брюксел.

⁽¹⁷⁾ Съобщение на Комисията „Глобалният подход към миграцията и мобилността“, COM(2011) 743 final, 18.11.2011 г.

5.1.6 Партньорствата за мобилност имат някои ограничения, които според ЕИСК трябва да бъдат преодолені през следващите години. От правна гледна точка те са инструменти с незадължителен характер. Това са съвместни декларации между ЕС, група заинтересовани държави членки и трета държава, но не са обвързващи за участващите страни. Гъвкавият им характер улеснява сключването на политически споразумения, без да се налагат правни задължения. Както ЕИСК вече е отбелязвал⁽¹⁸⁾, партньорствата за мобилност следва да прераснат в международни споразумения с обвързващ за участващите страни характер.

5.1.7 Аспектите, свързани с мобилността и имиграцията, трябва да бъдат доразвити и по-ясно застъпени в партньорствата за мобилност и да бъдат включени сред техните приоритети. Досега приоритетите бяха съсредоточени върху сигурността, репатрирането, реадмисията на нередовните имигранти и наблюдението на границите. В съобщението на Европейската комисия относно диалога се посочва, че „повишената мобилност“ ще е обвързана с изпълнението на конкретни условия от третата държава. ЕИСК счита, че ЕС трябва да предостави на тези държави възможности за имиграция посредством легални и прозрачни процедури⁽¹⁹⁾.

5.1.8 ЕИСК препоръчва на ЕС да предложи на държавите партньори откриване на канали за мобилност, облекчаване или либерализиране на визовия режим и приемане на нови имигранти. ЕИСК⁽²⁰⁾ препоръчва в новите споразумения да бъдат включени и следните въпроси:

- укрепване на капацитета за постигане на баланс между търсенето и предлагането на работна ръка;
- признаване на дипломите за висше образование и професионалните квалификации;
- изготвяне и прилагане на правни рамки с цел подобряване на възможностите за прехвърляне на пенсионни права;
- подобряване на достъпа до информация за свободните работни места в ЕС;
- мерки за подобряване на сътрудничеството по въпросите, свързани с уменията и възможностите за координиране на търсенето и предлагането на работна ръка, опирайки се на вече свършената работа от Европейската фондация за обучение.

5.1.9 Създаването на имиграционни центрове от страна на ЕС в държавите на произход ще засили присъствието на Съюза в тези страни и в същото време ще неутрализира дезинформацията, която разпространяват мрежите за трафик на хора, като насърчи подаването на молби за законна имиграция. Особено внимание следва да се обърне на укрепването на местното гражданско общество или ако няма такова — на създаването му.

5.1.10 В ситуации на хуманитарна криза заради масово разселване създаването на имиграционни центрове и центрове за престой на имигрантите би могло да бъде финансирано от ЕС, отново на принципа на обвързване с положителни условия. В сътрудничество с ВКБООН и МОМ в тези центрове би могла да се гарантира защита на нуждаещите се лица съгласно международната система за предоставяне на убежище.

5.1.11 ЕС следва да сключи споразумения с транзитните държави, отделяйки особено внимание на изискванията, свързани с принципите на правата на човека и репатрирането.

5.1.12 Сключването на споразумения би могло да обхване и сътрудничеството с **Frontex** и **Европол**. Борбата с организираната престъпност и трафикантите е ключов фактор за възпирането и намаляването на потоците нередовни имигранти. Хората, експлоатирани от трафикантите, трябва да се считат за невинни жертви.

5.1.13 След инцидента в Лампедуза, на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 7 и 8 октомври 2013 г. беше създадена Работна група по въпросите на Средиземноморието. Групата приключи работата си с публикуването на съобщението относно дейността на Работната група по въпросите на Средиземноморието (COM(2013) 869), което включва пакет от краткосрочни, средносрочни и дългосрочни мерки в пет основни области: дейности в сътрудничество с трети държави; регионална защита, презаселване и подобряване на законните канали за влизане в ЕС; борба срещу трафика, нелегалното прекарване на хора през граница, и организираната престъпност; укрепване на наблюдението на границите, подпомагане и солидарност с държавите членки, подложени на значителен миграционен натиск.

⁽¹⁸⁾ Вж. REX/351.

⁽¹⁹⁾ Вж. REX/351.

⁽²⁰⁾ Вж. REX/268 и REX/236.

5.1.14 ЕИСК счита, че е от основно значение краткосрочните мерки да бъдат допълнени с дългосрочни мерки, насочени към преодоляване на първопричините за недоброволната миграция.

5.1.15 Европейският съвет от декември 2013 г. одобри предложените действия и отново изтъкна необходимостта от решителни действия за предотвратяване на загубата на човешки живот в морето и избягване на трагедии в бъдеще. Той потвърди първостепенното значение на сътрудничеството с трети държави за предотвратяване на подобни явления.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Завършване на Икономическия и паричен съюз – Предложенията на Европейския икономически и социален комитет за следващия европейски законодателен мандат“

(становище по собствена инициатива)

(2014/C 451/02)

Докладчици: г-н van Iersel и г-н Cedrone

На 19 септември 2013 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:

„Завършване на Икономическия и паричен съюз — Предложенията на Европейския икономически и социален комитет за следващия европейски законодателен мандат“.

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 19 май 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 195 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Пътна карта за следващия европейски законодателен мандат

Предвид огромните предизвикателства, пред които е изправен Икономическият и паричен съюз, ЕИСК счита, че:

- целта на ИПС, който е крайъгълен камък на всяко по-нататъшно развитие на ЕС, е да насърчава качеството на живота, просперитета и стабилността в полза на европейските граждани. Изграждането на доверие и благоприятните условия за реалната икономика са предпоставки за растеж, заетост, конкурентоспособност и инвестиции. Тези аспекти подчертават значението на ИПС както за държавите от еврозоната, така и за тези извън нея;
- непредсказуемостта на събитията принуждава еврозоната спешно да създаде подходящите условия, тъй като в днешния глобализиран контекст нито една европейска държава не би могла самостоятелно да гарантира свобода на действията си. Това има сериозни последици за управлението на ИПС, както и за неговите политики;
- ИПС не е отделен, самостоятелен субект. Той беше замислен първоначално като завършек на едно отворено вътрешноевропейско пространство и на единния пазар. Наред с фискалната дисциплина ЕС и държавите членки трябва да разработят паралелно съпътстващи икономически и социални политики за растеж и работни места като ключови фактори, стоящи в основата на успешната консолидация⁽¹⁾;
- ще са необходими съществени корекции в икономическите и структурните политики — доскоро смятани за сфери от изключителна национална компетентност — за да се осигури процес на сближаване между държавите членки в редица области. Недоверието и напрежението трябва да бъдат заменени от изграждане на взаимно доверие. Изграждането на по-тесен съюз засяга цялото общество. На всички равнища трябва да се гарантира социален и граждански диалог.

С оглед на гореизложеното ЕИСК призовава следващия състав на европейските законодателни органи спешно да изготви пътна карта за справяне с наболелите проблеми.

За тази цел ЕИСК предлага:

- I. **да бъде завършен ИПС** с подкрепата на стабилна управленска и ръководна структура на еврозоната и въз основа на:
 - i. **паричен и финансов стълб**, включително прилагане на пълноценен банков съюз, ръководен от ЕС, с оглед изграждането на общоевропейски капиталов пазар, като същевременно се осигури защита на данъкоплатците от поемане на прекомерни рискове и неорганизирани фалити;

⁽¹⁾ Вж. становището на ЕИСК ECO/336 относно „Икономическите политики на държавите членки, чиято парична единица е еврото“, докладчик: г-н Delapina, параграф 1.6 (ОВ C 133, 9.5.2013 г.).

- ii. **икономически стълб**, който да отразява нарастващата взаимозависимост между държавите членки на макро- и микроравнище, с цел да се укрепи процесът на вземане на решения в икономическата политика, с което да се насърчат растежът, заетостта, конкурентоспособността, сближаването и европейската солидарност;
 - iii. **социален стълб** с цел да отчетат в достатъчна степен социалните последици от икономическите корекции;
 - iv. **политически стълб**, включително по-голяма отчетност и демократична легитимност, с цел да се повишат надеждността и доверието;
- II. спешно да бъде даден ход на реален **европейски план за растеж и заетост**, основан на солидна инвестиционна програма, която да е захранвана от публични и частни инвестиции и да осигури фискален стимул. Трябва да се гарантира оптимизация и **правилно прилагане на съществуващите инструменти**, а именно: Пакета от шест акта, Пакета от два акта и Европейския семестър;
- III. да се определят графикът и условията за **стартирането на политическа Европа** като цяло, включително посредством процес на размисъл върху нейната институционална структура в контекста на една нова европейска конвенция;
- IV. да се даде ход на стратегия за **комуникация и опростяване** в областта на ИПС като съвместна инициатива на Комисията, ЕП, държавите членки и гражданското общество.

2. ИПС — крайгълен камък

2.1 ЕИСК подчертава, че въздействието на един завършен и успешен ИПС далеч надхвърля бюджетните, паричните и банковите споразумения. Целенасоченото ръководство следва да вдъхне у гражданите и икономическите субекти вяра в общата мисия и чувство на принадлежност към Европа.

2.2 Следващите пет години са от първостепенно значение за пълноценното развитие на все още крехката структура на ИПС. Това налага преди всичко ангажираност, откритост и прозрачност, като за тази цел се нуждаем от ефективни политики и от прости и ясни послания — без никакво двусмислено говорене — от страна на правителствата на страните от еврозоната, Съвета и всички останали органи на ЕС.

2.3 В съответствие с призива на някои изтъкнати европейски политици ЕИСК разглежда политическия съюз като ориентир на хоризонта ⁽²⁾. Следвайки линията на техните аргументи, ЕИСК разглежда политическия съюз не само като окончателно завършване на ИПС само по себе си, но и в по-широкия международен контекст на днешния глобализиран свят, който изправя пред фундаментални предизвикателства Вестфалския ред и регулаторния капацитет на отделните държави.

2.4 В днешния глобализиран свят нито една европейска държава не може да оцелее самостоятелно. От това следва, че държавният суверенитет е по-добре гарантиран в една обща политическа и икономическа рамка.

2.5 В доклада на председателя Van Rompuy „*Към един истински ИПС*“ и в съответното съобщение на Комисията от ноември и декември 2012 г. беше представен проект на пътна карта с конкретни мерки в тази насока. Комитетът приветства този проект ⁽³⁾. Въпреки съществения напредък основният проблем е, че разделението между използването на обща валута и междуправителственото икономическо управление поражда непреодолимо напрежение. ЕИСК настоява докладът на Van Rompuy да продължи да се използва като политическа основа за законодателните инициативи през следващия период.

2.6 Икономическата и финансова криза засегна по-специално еврозоната и разкри сегашните ограничения на ИПС. Вместо като основен елемент на европейската интеграция, еврото се възприема от мнозина като „клин“, който разделя страните и гражданското общество, излагайки на риск самото бъдеще на Съюза. Тази погрешна представа не отчита факта, че кризата — която се зароди в голяма степен извън еврозоната — можеше да бъде по-сериозна, ако не съществуваше единната валута.

⁽²⁾ Вж. д-р Wolfgang Schäuble, по-специално неговите изказвания в църквата „Свети Павел“ във Франкфурт на 3 октомври 2011 г. и по време на церемонията по връчването на наградата „Карл Велики“ през май 2012 г., както и речта на Giorgio Napolitano пред Европейския парламент на 3 февруари 2014 г.

⁽³⁾ Вж. становището на ЕИСК ECO/340 относно „*Задълбочен и истински икономически и паричен съюз*“, докладчик: г-н Cedrone (ОВ C 271, 19.9.2013 г.).

2.7 Към момента съществуващите дисбаланси и икономически различия между някои групи страни — които са налице от 1991 г. насам и за които никога не са били предприемани мерки — спират напредъка на интеграционния процес. Появяват се дори опасни тенденции към разделение и ренационализация.

2.8 Това прави бъдещето непредсказуемо. Сигналите за възстановяване подхранват оптимизма и премахват усещането за криза. Въпреки това, отчасти поради незавършения ИПС и разпокъсаността на европейския финансов пазар, се очаква период с ниски/умерени нива на растеж. Предвид нестабилността на икономиката и възможните отрицателни реакции през следващите години ЕИСК предупреждава да не се подхожда самонадеяно към тези въпроси.

2.9 На този фон неотдавнашните решения, включително Пакета от шест акта, Пакета от два акта и банковия съюз, макар и ограничени, бяха крайно необходими и спешни. Тези нови механизми за управление обаче до голяма степен се основават по-скоро на съображения, свързани с бюджета и стабилността, отколкото на съображения, свързани с хората; затова социалните мерки и мерките в подкрепа на растежа бяха изключени. Освен това дългият процес на вземане на решения и сложността на системата предизвикват съпротива — мълчалива или явна — в държавите членки и в Съвета като следствие от политическото недоверие и акцента върху националния суверенитет. Тази ситуация вече доведе до икономически и социални негативи за Съюза и влошава неговото положение на международната сцена. Затова изграждането на доверие придобива основно значение за преодоляването на препятствията.

2.10 Поради това ЕИСК настоява за убедителна пътна карта за следващия европейски законодателен мандат, в която да са посочени с конкретни срокове по-нататъшните стъпки. Те трябва да са съсредоточени върху доизграждането на ИПС в тясна връзка с целите на стратегията „Европа 2020“ и водещите ѝ инициативи. В настоящото становище се предлагат някои от основните елементи за такава пътна карта.

2.11 Диференцираната интеграция в рамките на ЕС — вече осъществена успешно в редица области на политиката — би трябвало да продължи да бъде основен принцип. Много от решенията, необходими за завършването на ИПС, могат да се вземат в рамките на съществуващото законодателство и/или със засилено сътрудничество, докато за други е необходим нов договор и/или промяна на съществуващите договори. Такива решения биха дали възможност да се наваксат закъсненията в завършването на ИПС и да се предприемат редица бързи мерки, без да се пренебрегват дългосрочните перспективи, като се отчита фактът, че еврозоната също се нуждае от истински структурни реформи на институционално равнище наред с тези, които следва да се осъществят в отделните страни.

3. Първи стъпки: реален план за растеж и работни места съгласно действащото законодателство

3.1 Първа и непосредствена стъпка в пътната карта за следващия европейски законодателен мандат следва да бъде подписването и прилагането на реален пакт за растеж, работни места и стабилност, с цел да се насърчи възстановяването и да се създадат условия за изплащане на дълга (европейски Нов курс). Такъв план следва да включва най-малко следните точки:

- *еврооблигации, издадени от ЕИБ и ЕИФ* (това вече започна частично с облигациите за проекти) без увеличаване на дълга на страните, с цел да се финансират МСП и проекти в областта на инфраструктурата, здравеопазването, образованието, обновяването на градската среда, околната среда и трансевропейските мрежи. Подобни целенасочени дейности на ЕИБ и ЕИФ ще бъдат знак за активната европейска ангажираност с подобряването на финансовата среда за частните инвестиции ⁽⁴⁾;
- *публични инвестиции* на държавите членки, включително в социалния сектор ⁽⁵⁾, в допълнение към европейските публични инвестиции, посредством система от съвместно договорени параметри и в съчетание с правилните структурни реформи също биха насърчили частните инвестиции (т.нар. златно правило);
- *стекчаване или временно прекратяване през периода на кризата на политиката на строги икономии*, която е една от главните причини за рецесията, спада в търсенето и увеличаването на безработицата и която забави началото на възстановяването. С други думи, трябва да се гарантира преминаване от политика, основана само на строги икономии, към съвместно договорени реформи, даващи възможност за устойчив растеж, създаване на работни места и повишаване на производителността ⁽⁶⁾;

⁽⁴⁾ Вж. становищата на ЕИСК ECO/307 относно „Възобновяване на икономическия растеж“ (ОВ C 143, 22.5.2012 г.), ECO/334 относно „Накъде върви еврозо?“ (ОВ C 271, 19.9.2013 г.) и ECO/340 относно „Задълбочен и истински икономически и паричен съюз“ (ОВ C 271, 19.9.2013 г.), докладчик: г-н Cedrone.

⁽⁵⁾ Вж. становището на ЕИСК SOC/496 относно „Въздействие на социалните инвестиции“, докладчик: г-н Greif (CESE 6193/2013).

⁽⁶⁾ Вж. становището на ЕИСК ECO/336 относно „Икономическите политики на държавите членки, чиято парична единица е евро“, докладчик: г-н Delapina, (ОВ C 133, 9.5.2013 г.).

- договорени съпътстващи мерки относно растежа, заетостта и социалните аспекти, които трябва да бъдат включени в прилагането на Пакета от два акта, Пакета от шест акта и Фискалния пакт;
- *по-добро изпълнение на Европейския семестър*: съществуващият от четири години семестър играе основна роля в процеса на сближаване и приспособяване на икономиките по пътя към икономически съюз. Въпреки че е продукт на гъвкавия метод на координация, той може да даде добри резултати. И все пак той би трябвало да се прилага правилно и да бъде по-прозрачен, а информацията за него да се съобщава по надлежен начин. Трябва да се гарантира участието и ангажираността на социалните партньори и организациите на гражданското общество както на европейско, така и на национално равнище;
- *правилно спазване на националните програми за реформа (НПР)*: управлението е от първостепенно значение. Начинът, по който работят националните администрации, е решаващ в това отношение. Затова необходимите подобрения трябва да се посочат ясно там, където това е целесъобразно. Изпълнението на НПР, включително що се отнася до качеството на националната администрация, трябва да се следи от всички заинтересовани страни и да се наблюдава внимателно от Комисията;
- *пълна ангажираност на държавите членки*: в настоящия си вид процесът на Европейския семестър все още е твърде технократичен, което спъва неговото изпълнение. Националните парламенти би трябвало да бъдат включени в този процес чрез подходящо обсъждане на семестъра, наред със социалните партньори и другите организации на гражданското общество ⁽⁷⁾.

4. Задълбочаване и завършване на ИПС в рамките на следващия законодателен мандат

4.1 Паричен и финансов съглас

4.1.1 Що се отнася до паричната политика, в съответствие със засиленото макроикономическо управление в еврозоната е необходимо да се допълнят правомощията на ЕЦБ, така че тя да бъде поставена на равна основа с другите централни банки извън Европа и с централните банки на европейските страни извън ЕС и еврозоната, което ще ѝ позволи, наред с останалото, да действа като кредитор от последна инстанция и като пълноправен партньор в международните форуми, без да се нарушава пълната ѝ автономност. ЕЦБ трябва да е напълно в състояние да предотвратява ликвидни затруднения по начин, който да благоприятства инвестициите (МСП).

4.1.2 Само от нея обаче не може да се търси отговорност. Наличието на пълноценен *банков съюз* е от основно значение по пътя към фискален и икономически съюз ⁽⁸⁾. Поради постоянната свързаност между правителства и банки държавите членки не проявяват желание да създадат необходимите политически и икономически условия, което води до отлагане на най-подходящите и ефективни решения ⁽⁹⁾. Това пречи и на ефективния надзор на всички банки от страна на ЕЦБ, която би трябвало да неутрализира финансовата разпокъсаност, да прекъсва нежелателните връзки между националните политики и банките и да създава благоприятни условия за трансгранични сливания на банки.

4.1.3 По време на преговорите със Съвета относно банковия съюз Европейският парламент успешно постигна споразумение относно напредъка към Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за преобразуване на проблемни банки ⁽¹⁰⁾. ЕИСК изцяло подкрепя мнението на ЕП. В близко бъдеще решенията следва да допринесат за единен европейски капиталов пазар, сравним с този на САЩ.

4.1.4 Един завършен банков съюз изисква добре структуриран Единен механизъм за оздравяване, хармонизирани схеми за гарантиране на влоговете в държавите членки и Европейски механизъм за стабилност (ЕМС), който позволява пряка рекапитализация на банките ⁽¹¹⁾. Системата за вземане на решения в тази област трябва да бъде ефективна и да гарантира бързи действия. Процесът на въвеждане и прилагане на тези елементи трябва да бъде ускорен.

4.1.5 Банковият съюз сам по себе си не е достатъчен, за да стимулира икономиката и инвестициите. С оглед на един по-устойчив *европейски финансов сектор* програмата за следващите години трябва да бъде съсредоточена и върху пълното прилагане на Базел III, Съвета за финансова стабилност и намирането на решение за банките, които са „твърде големи, за да фалират“, в съответствие с международните договорености (Г-20).

⁽⁷⁾ Вж. становището на ЕИСК EUR/006 относно „Годишен обзор на растежа за 2014 г.“, докладчик: г-жа Pichenot (все още непубликувано в ОВ).

⁽⁸⁾ Вж. становището на ЕИСК ECO/339 относно „Пакет за банков съюз“, докладчик: г-н Trias Pínto (ОВ C 11, 15.1.2013 г.).

⁽⁹⁾ Вж. заключенията на Европейския съвет от 19—20 декември 2013 г.

⁽¹⁰⁾ Вж. споразумението относно Единния механизъм за реструктуриране (ЕМР), постигнато между Съвета и ЕП на 20 март 2014 г.

⁽¹¹⁾ Вж. становищата на ЕИСК ECO/333 относно „Възстановяване и оздравяване на кредитни институции“, докладчик: г-жа Русенова (ОВ C 44, 15.2.2013 г.) и ECO/350 относно „Единен механизъм за преобразуване“, докладчик: г-н Mareels (ОВ C 67, 6.3.2014 г.).

4.1.6 Публикуваният наскоро обмен законодателен пакет за банките и финансовите пазари на комисар Barnier може да окаже съществен принос за правилното функциониране на финансовите пазари в Европа, както и за поддържането на стабилен и надежден банков сектор. Това е от огромно значение за реалната икономика. Последните решения на Съвета в тази област само донякъде следват желаната насока.

4.1.7 Подходящото кредитиране е първостепенен приоритет за възстановяването и растежа на икономиката, както и за развитието. Това означава, че законодателството на ЕС трябва да постигне баланс между осигуряването на строги рамкови условия за банковия сектор и насърчаването на достатъчно възможности за оперативно банково дело, по-специално с цел да се улеснят инвестициите, които са крайно необходими за всяка една политика в подкрепа на растежа. От само себе си се разбира, че е жизненоважно да се постигнат задоволителни договорености в подкрепа на нововъзникващите предприятия и МСП⁽¹²⁾.

4.2 Макроикономически и бюджетен стълб

4.2.1 В тази област трудните разисквания в Европейския съвет относно обвързващите договори за икономически реформи са показателни и разочарователни⁽¹³⁾. Затова ЕИСК настоява Комисията да доразвие своето предложение за този тип договорни споразумения, които налагат допълнително обсъждане на тяхната форма, финансиране и демократична легитимност⁽¹⁴⁾.

4.2.2 Партньорствата, основани на система от взаимно съгласувани договорни споразумения и свързани с тях механизми за солидарност, биха могли да допринесат за улесняването и подпомагането на стабилните коригиращи политики. Тези договорености биха допринесли както за ангажираността на държавите членки в една обща рамка, така и за реформите във всички области, свързани с устойчивия растеж, конкурентоспособността и заетостта, като трите взети заедно ще укрепят ЕС като цяло⁽¹⁵⁾. Такава рамка може да спомогне за осигуряването на ответни мерки на ЕС срещу несиметрични сътресения в отделните страни, с други думи да бъде форма на солидарност в рамките на ЕС.

4.2.3 Такива партньорства биха могли да насърчат сближаването и доверието у хората, което е от първостепенно значение за преодоляването на опасенията, свързани с националния суверенитет. Това на свой ред ще допринесе за общността на европейски дух, който ще бъде необходима основа за развитието на инструментите на ЕС като бюджета на еврозоната, фонд „Солидарност“ на Европейския съюз и еврооблигациите.

4.2.4 Сближаването на икономическите системи, включително на данъчните системи⁽¹⁶⁾, придружено от инструмент за солидарност, е ключов фактор за постепенното преодоляване на макро- и микроикономическите неравенства между страните. В средносрочен план, дори и да изисква промени в договорите, този инструмент е предопределен да се превърне в механизъм за икономическа компенсация, който да възстановява равновесието и да интегрира икономиките на страните от еврозоната. Той би могъл евентуално да стане част от един общ бюджет на еврозоната. Структурните и кохезионните фондове също биха могли да бъдат използвани в тази насока.

4.2.5 Като основно действащо лице в процеса новата Комисия трябва да поеме отговорността да изготви законодателни предложения в съответствие с метода за регулиране на финансовата система, следван от комисар Barnier, в области, в които дебатът досега беше доминиран от държавите членки, за да стимулира плодотворни обсъждания в Съвета въз основа на конкретни предложения.

4.2.6 До този момент Комисията не е използвала достатъчно този метод. Той може да бъде използван, например, при предварителната координация на плановете за мащабни реформи на икономическата политика, при договорите за икономически реформи, придружени от механизъм за солидарност, и при създаването на европейски фонд за обратно изкупуване на дълга и европейски ценни книжа. Когато тези предложения изискват промени в договорите, Комисията следва да информира за това членовете на еврозоната.

⁽¹²⁾ Вж. становището на ЕИСК ЕСО/347 относно „Дългосрочно финансиране — секторът на финансовите услуги“, докладчик: г-н Smyth (ОВ С 327, 12.11.2013 г.) и ЕСО/365 относно „Дългосрочно финансиране — последващи действия“, докладчик: г-н Smyth, съдокладчик: г-н Fattugia (все още не публикувано в ОВ).

⁽¹³⁾ Вж. заключенията на Европейския съвет от 19—20 декември 2013 г.

⁽¹⁴⁾ Вж. становището на ЕИСК ЕСО/348 относно „ИКК/важни реформи в икономическата политика“, докладчик: г-н Croughan (ОВ С 271, 19.9.2013 г.) и становището на ЕИСК EUR/006 относно „Годишен обзор на растежа за 2014 г.“, докладчик: г-жа Pichenot (все още не публикувано в ОВ).

⁽¹⁵⁾ Вж. също речта на председателя на Еврогрупата г-н Dijsselbloem, произнесена на 17 февруари 2014 г. на семинар на ОИСР в Брюксел на тема „Еврозоната на кръстопът“, която е в същия дух.

⁽¹⁶⁾ Вж. становището на ЕИСК ЕСО/336 относно „Икономическите политики на държавите членки, чиято парична единица е еврото“, докладчик: г-н Delapina, (ОВ С 133, 9.5.2013 г.). Постепенно трябва да се вземат предвид и други важни данъчни аспекти.

4.2.7 Подобен подход ще накара Съвета да заеме позиция по тези предложения. Той ще акцентира върху прозрачността и яснотата на различните политически позиции и ще се докаже като единствения метод за преодоляване на безизходната междуправителствена ситуация в рамките на настоящата архитектура. Това също трябва да бъде съобщено по подходящ начин от Комисията на различните заинтересовани страни, включително на широката общественост.

4.2.8 Следователно това, което е необходимо в средносрочен план — а то е необходимо още от времето на Договора от Маастрихт — е *икономическо управление* на еврозоната по отношение на микро- и макроикономическите политики, при което от настоящия метод на координация, който досега не даде особено добри резултати, да се премине към метода на съвместно вземане на решения по „основните положения“ на тези политики. Еврозоната не може да си позволи да продължава да използва единна валута и в същото време да прилага отделни икономически политики. Следователно тези политики трябва да се интегрират, което, наред с останалото, би облекчило работата на ЕЦБ.

4.2.9 *Механизъм за преразпределяне*, който да се използва в случай на несиметрични сътресения: принципът на отговорност (не само на държавите, но и на гражданите) не трябва да се отделя от принципа на солидарност. С оглед на това следва да се предприемат конкретни мерки за ограничен период от време в подкрепа на най-уязвимите групи на населението. Това е отговорност на всички граждани и на всички държави.

4.2.10 В същия дух, трябва да вървим към подходящ *собствен бюджет на еврозоната* със съвместно договорени правила. Това е единственият начин да се постигне напредък по пътя към обща фискална политика и смекчаване на евентуални бъдещи сътресения. Това може да се финансира, например, посредством целеви данък, данък върху финансовите трансакции (при условие че обхваща цялата еврозона), въглероден данък, временен данък върху бюджетните излишъци, надхвърлящи 6 %, и последно — чрез емитиране на общи облигации.

4.2.11 *Държавен дълг*: трябва да се създаде механизъм, който, без да премахва отговорността на държавите за техния дълг, да не допуска той да става предмет на финансови спекулации. Националният дълг, който постепенно се свежда до максимум 60 % (както предлага ЕИСК ⁽¹⁷⁾), или в частта му, надхвърляща 60 % (в съответствие с представеното от Комисията предложение за фонд за обратно изкупуване на дълга ⁽¹⁸⁾), може да се държи на консолидирана дългова сметка и да се обслужва пропорционално от отделните държави членки. Друг вариант е да се създаде временен фонд за европейски ценни книжа посредством междуправителствен договор, който да даде възможност за издаване на краткосрочни дългови инструменти в еврозоната и по този начин да елиминира риска от криза на ликвидността в страните от еврозоната. Въз основа на заключенията на своята експертна група, която беше създадена със специален мандат да анализира предимствата и рисковете на различните варианти за съвместно емитиране на дългови инструменти, Комисията сега би трябвало да излезе с конкретно предложение кои инструменти да бъдат използвани и при какъв график.

4.3 Микроикономически стълб

4.3.1 На микроикономическите политики също трябва да се обръща голямо внимание, по-специално на индустриалната и секторната политика, които са от първостепенно значение за растежа на европейската икономика, към който не може повече да се подхожда на парче. Затова е важно да се обединят някои политики (и свързаните с тях процедури по вземане на решения), които оказват непряко въздействие върху националните бюджети, за да се стигне до обща визия и съвместни действия на Комисията и държавите членки, по-специално по отношение на:

— завършването на единния пазар;

— създаването на благоприятни условия, които да насърчат предприятията да останат или да се преместят в Европа, по-конкретно като се премахне разпокъсаността на пазара;

— обща индустриална политика ⁽¹⁹⁾, която да укрепва основата за съществуващите иновативни и устойчиви икономически резултати на територията на целия континент;

⁽¹⁷⁾ Вж. становище на ЕИСК ECO/307 относно „Възобновяване на икономическия растеж“, докладчик: г-н Cedrone (ОВ С 143, 22.5.2012 г.).

⁽¹⁸⁾ Вж.: COM(2012) 777 final/2.

⁽¹⁹⁾ Вж. становището на ЕИСК CSMI/108 относно „Индустриална политика (преразгледан вариант)“, докладчик: г-н van Iersel, съдокладчик: г-н Gibellieri, (ОВ С 327, 12.11.2013 г.).

- обща енергийна политика — от каквато има остра нужда — която е от първостепенно значение за равнопоставените и стабилни икономически условия в ЕС;
- широкомащабни общи инфраструктурни проекти и транспортни политики за подобряване на свързаността;
- сближаването на данъчното облагане на предприятията;
- услугите, включително бизнес услугите;
- пазара на труда и мобилността на работната сила;
- политиката в областта на научните изследвания.

4.4 Социален съглас

4.4.1 ЕИСК настоява за конкретни мерки, свързани със социалното измерение на ИПС⁽²⁰⁾. Процентът на младежката заетост остава пагубно нисък. Заедно с държавите членки новата Комисия следва да поеме отговорността за подобряването на условията на живот и труд:

- като подкрепя създаването на работни места и нововъзникващите предприятия;
- като предложи корекции в образователните политики на всички равнища в Европа, както и в политиките в областта на здравеопазването там, където това е уместно;
- като създава подходящи условия за трансгранична трудова мобилност;
- посредством предложения в данъчната област, имащи за цел да улеснят създаването на работни места;
- посредством предложения, имащи за цел да защитят правата на потребителите;
- като гарантира равенство между половете;
- посредством социални инвестиции⁽²¹⁾.

4.4.2 Необходим е подходящ социален диалог на всички равнища. Това означава, че трябва да се преодолеят препятствията пред ефективните консултации във и между държавите членки. ЕС би следвало да способства за събирането на заинтересованите страни от различни държави с цел да обсъдят успешните практики и да набележат планове за подобряване на условията за създаване на работни места.

4.4.3 Ако искаме да завършим изграждането на Съюза и по-специално на еврозоната, не можем да пренебрегваме социалните последици от настоящите икономически политики, като ги оставяме изцяло на усмотрението на отделните държави членки. Както икономическите, така и социалните мерки следва да отчитат не само параметрите на пакта за стабилност, но и по-широка гама от макроикономически параметри (например равнището на безработицата, темпа на растеж, баланса на плащанията, равнището на заетост, на бедност, разпределението на доходите и на богатството, и т.н.). Не е възможно да се гарантира стабилността на ИПС без никакви социални механизми за еврозоната, които да могат да се справят с последствията от тежките икономически рецесии и/или дисбаланси. Някои от тези механизми може да изискват промени в договорите. В средносрочен план те могат да включват:

- създаване на обща система на осигуряване при безработица, която да е паралелна на националните системи и по възможност да е свързана със създаването на общи правила за пазара на труда в еврозоната и с мобилността на работната сила;
- предоставяне на адекватен минимален доход на някои категории лица под прага на бедността и създаване на общи правила за социалните грижи и социалното подпомагане.

⁽²⁰⁾ Вж. становището по собствена инициатива на ЕИСК SOC/494 относно „Укрепване на социалното измерение на Икономическия и паричен съюз“, главен докладчик: г-н Dassis (ОВ C 67, 6.3.2014 г.).

⁽²¹⁾ Това включва и мерки за изваждане на хората от състояние на бедност. Във връзка с това вж. становището на ЕИСК SOC/496 относно „Въздействие на социалните инвестиции“, докладчик: г-н Greif (все още непубликувано в ОВ).

4.4.4 Освен това с оглед на обществения интерес трябва да се обединят и други политики, които насърчават чувството на принадлежност и улесняват свободното движение. Сред тях са:

- взаимното признаване на квалификацията и дипломите;
- качеството и доставянето на публични блага и услуги в еврозоната с цел да се гарантира тяхната непрекъснатост, особено по време на криза, и др.

4.5 Политически стълб

4.5.1 Такава широка програма може да се изпълни само ако е налице необходимата демократична легитимност на процеса на вземане на решения. Като зачита напълно значителния напредък, постигнат през последните няколко години, ЕИСК е на мнение, че нов скок напред през следващия мандат може да се направи само като се обърща специално внимание на отчетността, легитимността, демокрацията, прозрачността и комуникацията.

4.5.2 В Европа се води все по-ожесточен политически дебат за процеса на интеграция. На равнище ЕС политическите партии трябва ясно да определят своите варианти, които трябва да поощряват различните гледни точки на политическите групи в ЕП и да допринасят за по-голяма видимост на европейските политически партии. Провеждането на транснационални европейски избори с участието на трансгранични политически формации би укрепило и улеснило значително европейския дебат.

4.5.3 Съвместната отговорност и необходимостта от публична подкрепа изискват много по-голяма ангажираност с европейския дебат от страна на националните парламенти. Законодателните предложения на ЕС и НПР следва да се обсъждат по подобаващ начин от парламентите. Следва да се предвидят интерактивни консултации по стратегически въпроси между ЕП и националните парламенти, които да доведат и до по-голяма динамика между националните парламенти.

4.5.4 Комисията следва да прилага общностния метод възможно най-ефективно, като представя законодателни предложения и мерки, включително и в случаите на споделена компетентност с държавите членки. Както и в миналото, едно проактивно и смело поведение ще пожъне успех.

4.5.5 По искане на парламентите и/или гражданското общество Комисията трябва да бъде канена на националните дебати по европейски въпроси.

4.5.6 Европейският съвет и отделните съвети, по-специално Съветът по икономически и финансови въпроси (ECOFIN), имат централна роля при вземането на решения и са от основно значение за отчетността и легитимността. Затова е необходима по-голяма прозрачност, тъй като тя отговаря на демократичните изисквания.

4.5.7 Членовете на Съвета, които представят националните интереси, както и лицата, които съвместно с тях вземат решения на европейско равнище, често говорят по различен начин у дома и в Брюксел и това обикновено създава голямо объркване и пречи на договарянето. Не е приемливо да се говори двусмислено. Държавите членки следва да договорят и да подкрепят договорените общи политически послания на всички равнища на вземане на решения.

4.5.8 Държавите членки са едновременно субекти и обекти в архитектурата на ИПС. Приближаването към европейската методология при същевременно запазване на националните административни процедури и традиции е възможно, но ще изисква значителни корекции в редица страни. Надеждните политически и административни практики ще се окажат от решаващо значение за изграждането на доверие.

4.5.9 ЕИСК подчертава, че гражданското общество също трябва да изпълни своята често подценявана роля в бъдещата архитектура на ЕС и в една по-интегрирана еврозона. Има много области, в които напредъкът зависи частично или напълно от неправителствените участници. Гражданското общество следва да участва пълноценно. В твърде много държави гражданското общество все още е държано настрана, а би трябвало да разполага с необходимите инструменти, посредством които да осъществява връзка с институциите, които вземат решенията. Гражданското общество трябва да поеме своята отговорност и да участва в процеса на вземане на решения в ЕС, за да разшири своята демократична основа. Без неговата активна ангажираност ИПС никога няма да може да бъде завършен успешно.

4.5.10 За социалните партньори по-специално би било много полезно да разгледат резултатите от консенсусния модел в държавите членки, който ЕИСК твърдо подкрепя. Следва да се препоръча обмен на практики.

4.5.11 Според ЕИСК е очевидно, че настоящите правила не са подходящи и не отговориха на очакванията, както и че междуправителствените действия не са на висотата на предизвикателствата, пред които е изправен ИПС. Не можем да се заблуждаваме, че с отслабването на кризата механизмите за стабилизиране, които бяха въведени набързо във вихъра на бурята, ще бъдат достатъчни, за да се върви напред и да се избегнат нови кризи.

4.5.12 Единственият начин да се избегне повторението на подобни ситуации е да се променят правилата и процесът на вземане на решения в еврозоната с цел да се повиши неговата прозрачност и демократичност:

- като се определи ръководен орган за еврото, който да може да говори с един глас, посредством институционализирането на Еврогрупата. С оглед на по-доброто управление на еврозоната Еврогрупата би трябвало да може да взема бързи решения и да се намесва в случай на криза. Това ще направи процеса на вземане на решения по-демократичен и прозрачен, като се започне с премахването на правото на вето;
- като се въведе механизъм за преразпределяне и/или истински бюджет на еврозоната, както е посочено в параграфи 4.2.9 и 4.2.10, посредством постепенен процес, с който да се гарантира доставянето на обществени блага и по-справедливото разпределение на ресурсите в подкрепа на процесите на реформа и да се намалят дисбалансите между държавите с възможност за обща политика в областта на данъчното облагане, и др.;
- като се осигури единно присъствие в международните организации;
- действията на този „управителен орган“ трябва да се подкрепят и гласуват от членовете на ЕП от еврозоната (Европарламента), който да бъде отворен и за другите членове, но без право на глас.

5. В дългосрочен план: поставяне на началото на политическата Европа като цяло

5.1 Освен завършването на ИПС, както беше посочено по-горе, през следващия парламентарен мандат би било полезно да се започне сериозен процес на размисъл за задълбочаването на ЕС като цяло и функционирането на неговите институционални органи, както и да се изберат политики, които да станат общи. Според ЕИСК този размисъл следва да засегне описаните по-долу аспекти.

5.2 Дейността на Комисията следва да подлежи на одобрение от страна на ЕП, който би могъл да споделя и правото на инициатива. ЕП би могъл да се избира въз основа на европейски листи, съставени от европейски партии.

5.3 С цел да се подобри видимостта, демократичната легитимност и разделението на правомощията, следва да се премахне двувластието на председателя на Европейския съвет и председателя на Комисията, който следва да се избира от ЕП или пряко от избирателите, при условие че неговата роля също ще бъде променена. Настоящият Съвет би могъл да се превърне в „сенат на държавите“ с нови правила на функциониране.

5.4 Що се отнася до политиките, които следва да се управляват напълно или частично от ЕС и за които ЕС трябва да има правомощия за вземане на решения, те биха могли да обхващат външната политика и международната роля на Съюза, включително единното присъствие в международните организации, политиките в областта на отбраната (за желаещите), енергетиката, научните изследвания, убежището и имиграцията, както и спазването на нормите и правилата с правомощия за намеса тогава, когато страните ги нарушават, както се прави при икономическите въпроси и бюджетните правила.

5.5 Новата институционална структура, която не може да се изгради само посредством засилено сътрудничество, както и ролята на Парламента, Съвета, Комисията, ЕИСК и КР, биха могли да се определят от нов Конвент, който би трябвало да приключи своята работа до 2019 г., когато ще се проведат следващите европейски избори след тези през 2014 г.

6. Комуникация и опростяване

6.1 Добрата комуникация е от първостепенно значение за процеса на възстановяване на доверието. ЕИСК е убеден, че най-добра комуникация се постига посредством добри политики и практики, които осигуряват дългосрочна перспектива за цялото европейско общество.

6.2 Необходимо е да се насърчи и подобри комуникацията с обществеността. Комуникацията поражда интерес, а интересът поражда разбиране. Това не се отчита в достатъчна степен — пропуск, за който имат вина Комисията и държавите членки. Следва да се използва целият спектър от социални медии.

6.3 ИПС и свързаните с него области често бяха представяни като технически въпрос. В основата си те не са технически, а политически и оказват голямо влияние върху живота на всеки гражданин. Този въпрос обаче рядко се обсъжда и още по-рядко се представя от тази гледна точка, което и обяснява до голяма степен огромната дистанция между ЕС и обикновените граждани.

6.4 С всеки изминал ден различните традиции и ситуации по мъчителен начин показват липсата на „общ език за ИПС“, което понякога е много объркващо и намалява обществената подкрепа. Според ЕИСК Комисията е единственият орган, който може да предложи решение, тъй като има право на инициатива в законодателния процес на ЕС. Това трябва да се разглежда в перспективата на едни по-политически в сравнение с предишните Комисия и ЕП.

6.5 Като действащи лица, които споделят отговорността, гражданското общество и социалните партньори трябва да изиграят своята собствена роля в областта на комуникацията, която досега често е оставала на заден план. Гражданското общество и социалните партньори трябва да изразяват опасенията на гражданите и предприятията пред органите на властта и да сътрудничат за намирането на решения. Обменът на мнения трябва да е двупосочен.

6.6 Европа не бива повече да създава впечатлението, че е „кула от слонова кост“, както я възприема голяма част от обществеността. На гражданите трябва да бъдат разяснявани ползите от европейската интеграция, постигнатият конкретен напредък и произтичащите от нея предимства, особено по отношение на инвестициите, създаването на работни места и потребителите. Така нареченото ново послание за Европа трябва да започне с възприемането на обща стратегия за комуникация и опростяване от Комисията и държавите членки, които са ключови участници наред с политическите партии и гражданското общество.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Финансиране на предприятията: проучване на алтернативни механизми за предоставяне на средства“

(становище по собствена инициатива)

(2014/C 451/03)

Докладчик: г-н Smyth

На 22 януари 2014 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:

„Финансиране на предприятията: проучване на алтернативни механизми за предоставяне на средства“

(становище по собствена инициатива).

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 17 юни 2014 г.

На 500-та си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 141 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 След повече от шест години финансова и икономическа нестабилност нормалните канали за финансиране на бизнеса, по-специално на МСП, продължават да бъдат частично блокирани. Банките, които са традиционният източник на по-голямата част от финансирането на МСП, проявяват по-малка готовност да отпускат кредити поради редица фактори като продължаващия процес на намаляване на задлъжнялостта, по-високите изисквания за капиталово съотношение, несъбираемите дългове и нежеланието за поемане на риск. Това фрагментиране на финансовите пазари и каналите за финансиране е една от най-трайните характеристики на финансовата криза в Европа.

1.2 Спадът в отпускането на кредити за оборотен капитал на МСП представлява хронична форма на пазарна неефективност, която изисква подходящ отговор от определящите политиката в ЕС. Реакцията досега не съответстваше в достатъчна степен на размера на проблема.

1.3 Инициативата на ЕЦБ за операции по дългосрочно рефинансиране (ОДР) ⁽¹⁾ успя да предотврати срива на банковата система, но по-голяма част от финансирането по нея не достигна до реалната икономика. Вместо това то беше използвано за консолидиране на счетоводните баланси на банките и представлява пропусната възможност, тъй като предприятията продължават да са лишени от достъп до оборотен капитал.

1.4 ЕИБ, която много активно подкрепя МСП в цяла Европа, беше рекапитализирана в значителна степен и засили кредитирането си за МСП. Подкрепата за МСП е основният политически приоритет на групата на ЕИБ. Той съставлява над 20 % от годишния обем на отпусканите от ЕИБ заеми и обхваща 100 % от дейността на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ). Макар и ЕИБ да предоставя значителен дял от финансовите средства за развитието на МСП, делът ѝ от цялостното кредитиране на предприятията в еврозоната продължава да бъде нисък.

1.5 ЕИСК подкрепи публикуваната миналата година Зелена книга относно дългосрочното финансиране на европейската икономика ⁽²⁾, последвана от публикуван наскоро пакет от мерки ⁽³⁾ за насърчаване на дългосрочното финансиране като цяло и по-специално за насочване на финансирането към МСП. Пакетът съдържа мерки за насърчаване на използването на секюритизация на кредитите за МСП. Комисията предлага също нови правила с цел пенсионните фондове да се насърчат да инвестират във финансови активи и по този начин да подкрепят финансирането на дългосрочния растеж на реалната икономика ⁽⁴⁾. Отправени са и предложения за създаване на ликвиден и прозрачен вторичен пазар за търговия с корпоративни и други видове облигации. ЕИСК приветства тези предложения и счита, че с времето те могат да допринесат за създаване на реформиран и по-ефективен пазар за финансиране на МСП.

⁽¹⁾ Операция по дългосрочно рефинансиране, при която на банките в еврозоната се предоставят нисколихвени заеми.

⁽²⁾ ОВ C 327, 12.11.2013 г., стр. 11.

⁽³⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 167 final.

1.6 Даден е ход на няколко други инициативи за премахване на пречките за извършване на по-точна оценка на кредитоспособността и риска от страна на кредиторите. Те включват разширено използване на цифрови хранилища със стандартни данни, предоставяни на търговските регистри, статистическите служби, кредитни оценки на банките и на други кредитори и в крайна сметка създаване на Европейски централен кредитен регистър. По-добрата и по-актуална информация за финансовите резултати на МСП би следвало да позволи по-добра оценка на риска от кредиторите и по-ефективно остойностяване на рисковете.

1.7 Понастоящем са представени или се обмислят редица други предложения за подобряване на финансирането на МСП. ЕИСК подкрепя този по-активен отговор от страна на определящите политиката, но за осъществяването им ще е необходимо време. Остава предизвикателството какво да се предприеме в момента и в краткосрочен план, за да се подобри достъпът на МСП до финансиране.

1.8 Едно универсално решение може да не е подходящо за всички държави членки. Някои държави членки разработиха подходи, които съответстват на техните национални финансови структури и законодателство. Една от най-интересните инициативи е Схемата за финансиране на схеми за отпускане на кредити в Обединеното кралство ⁽⁵⁾. Тя беше извънредно успешна при насърчаването на ипотечното кредитиране и кредитирането на домакинствата в Обединеното кралство през последните две години и понастоящем се използва единствено за стимулиране на кредитирането на МСП. Тази схема стимулира участващите банки да увеличат нетното кредитиране на МСП чрез намаляване на цената на финансирането. Привържениците на схемата твърдят, че без нея обемът на кредитиране на МСП би бил много по-нисък.

1.9 ЕИСК счита Схемата за финансиране на схеми за отпускане на кредити за пример за добра практика и препоръчва ЕЦБ да обмисли сериозно въвеждането на подобна инициатива в еврозоната. На 5 юни 2014 г. ЕЦБ обяви поредица мерки за повишаване на ликвидността с цел да се насърчи кредитирането за МСП ⁽⁶⁾. ЕИСК отбелязва със задоволство, че основното предложение на ЕЦБ за целеви операции по дългосрочно рефинансиране (ЦОДР) е подобно на Схемата за финансиране на схеми за отпускане на кредити (FLS), посочена в настоящото становище. Следва също да се отбележи, че работата на ЕИСК по това становище изпревари променящото се мислене на определящите политиката.

2. Кризата в бизнес кредитирането в Европа

2.1 В дебата относно бизнес кредитирането и финансирането обикновено се поставя акцент върху предлагането и търсенето на капитал за развойна дейност или инвестиционен капитал, по-специално за МСП. Кредиторите обикновено посочват, че има недостиг на нови проекти, а поради това и спад в търсенето на капитал за развойна дейност. Представителите на МСП и предприятията със средна пазарна капитализация често се оплакват както по повод на предоставянето на средства за развойна дейност, така и във връзка с цената на подобен кредит, като твърдят, че банките надценяват риска във връзка с рисковото финансиране. И в двете гледни точки се съдържа известна истина. Във всички случаи капиталът, предназначен за кредитиране на предприятията — както големи, така и малки — се задържа в най-добрия случай на същото равнище, а в най-лошия отбелязва рязък спад в държавите членки на ЕС.

2.2 За целите на настоящето становище на ЕИСК акцентът се поставя не върху капитала за развойна дейност или финансирането на новосъздадени предприятия или иновациите. В становището се разглежда по-скоро въпросът за достъпа до оборотен капитал — овърдрафт и револвиращ кредит — който представлява кръвоносната система на повечето предприятия. Трудно е да се открият тенденциите в отпускането на кредити за оборотен капитал именно поради липсата на данни, но общата тенденция може да се види в данните на ЕЦБ за кредитирането на нефинансовите предприятия. Данните показват, че през последните четири или пет години съответните показатели отбелязват спад и че признаци за възстановяване се наблюдават едва през последните няколко месеца.

2.3 Едно от най-трайните измерения на финансовата и икономическата криза през последните години е сериозният спад на финансирането на предприятията. Поради факта, че европейските банки се борят да намалят експозицията си към проблемни заеми и обезценени дългове, нормалното предоставяне на оборотен капитал за бизнеса, по-специално по-малките предприятия и микропредприятията е спаднало в номинално и реално изражение. Този спад в отпускането на кредити за предприятия може да бъде описан като хронична форма на пазарна неефективност. Наред с това фрагментирането на европейските финансови пазари доведе до появата на двустепенна структура на лихвените проценти по кредитите. Малките предприятия в Италия и Испания например са изправени пред значително по-високи лихвени проценти отколкото подобните им предприятия в Германия и Обединеното кралство. Понастоящем реакцията на определящите политиката в ЕС не съответства на мащаба на проблема, а някои факти показват, че въздействието на засиленото европейско и международно регламентиране на банковия сектор може да е изострило проблема с бизнес кредитирането, подтиквайки банките да не поемат по-големи рискове.

⁽⁵⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽⁶⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.bg.html

3. Отговорът на определящите политиката

3.1 Определящите политиката в ЕС полагат значителни усилия да се справят с последиците от финансовата криза и тяхното въздействие върху реалната икономика. Уязвимостта на банковата система на ЕС се превърна в значително препятствие пред икономическото възстановяване. За да спомогне за справянето с тази уязвимост, през 2012 и 2013 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) предприе безпрецедентна инициатива, като предостави на банките в ЕС на сравнително ниска цена достъп до средства в размер на над 1 трилион евро. Инициативата беше наречена операция по дългосрочно рефинансиране (ОДР). Тя беше отговор на заплахата от замразяване на дейността на банките или техния срив в момент, в който те полагаша значителни усилия да коригират счетоводните си баланси и да спазят по-строгите регулаторни изисквания за капиталово съотношение. ОДР успя да предотврати срива на банковата система, но по-голяма част от финансирането по нея не достигна до реалната икономика. Вместо това тя беше използвана за консолидиране на счетоводните баланси на банките. В известен смисъл този резултат беше предвидим и разбираем. Приоритетът на повечето европейски банки беше и продължава да бъде тяхното оцеляване. От друга страна, този резултат е пропусната възможност, тъй като предприятията продължават да са лишени от достъп до оборотен капитал.

3.2 През март 2013 г. Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) беше рекапитализирана в значителна степен. Внесеният ѝ капитал беше допълнен от парична инжекция от акционерите в размер на 10 милиарда евро. ЕИБ очаква да е в състояние да разшири вече значителния си обем на кредитиране за МСП с до 40 милиарда евро през следващите три до четири години. Рекапитализирането помогна на ЕИБ да засили кредитирането си за МСП. Подкрепата за МСП е основният политически приоритет на групата на ЕИБ. Той съставлява над 20 % от годишния обем на отпусканите от ЕИБ заеми и обхваща 100 % от дейността на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ). Въпреки това кредитирането на ЕИБ за МСП обикновено се използва най-вече за капитал за развойна дейност, иновации и нови проекти. Изглежда ЕИБ обмисля кредитиране за предоставяне на оборотен капитал и ще е интересно да се отбележи резултата от тези дискусии. Макар и ЕИБ да предоставя значителен дял от финансовите средства за развитието на МСП, делът ѝ в цялостното бизнес кредитиране в еврозоната продължава да бъде нисък.

3.3 В Обединеното кралство и в САЩ органите, отговарящи за паричната политика, прибегнаха до някои необичайни мерки като „количественото смекчаване“, за да се осигури ликвидност на банковата система. Тази политика включва закупуването на много големи количества държавни и корпоративни облигации от страна на централните банки и създаването на нови парични средства в банковата система. Тя спомогна за предотвратяване на замразяването на дейността на паричните пазари и на механизма на парично обращение в САЩ и Обединеното кралство. Някои факти показват, че в САЩ програмата за „количественото смекчаване“ е спомогнала за разширяване на кредитирането и на финансирането в реалната икономика. С консолидирането на икономическото възстановяване органите, отговарящи за паричната политика в САЩ, понастоящем обмислят постепенното намаляване на „количественото смекчаване“. В Обединеното кралство в насоките на Bank of England за бъдещата политика се посочва, че когато икономическото възстановяване стъпи на здрава основа, политиката на „количественото смекчаване“ също ще бъде прекратена.

3.4 Комисията публикува Зелена книга относно дългосрочното финансиране на европейската икономика през март 2013 г.⁽⁷⁾, последвана от пакет от мерки за насърчаване на дългосрочното финансиране като цяло и по-специално за насочване на финансирането към МСП⁽⁸⁾. В основата на този пакет са мерки за насърчаване на използването на ценни книжа, обезпечени с активи (ЦКОА), свързани с кредити за МСП. По-широкото използване на ЦКОА би освободило банките и другите финансови институции да започнат да отпускат по-големи обеми кредити за бизнеса. Освен това Комисията предлага нови правила, за да стимулира пенсионните фондове да инвестират в финансови активи като ЦКОА и по този начин да подкрепят финансирането на дългосрочния растеж на реалната икономика⁽⁹⁾. Отправени са и предложения за създаване на ликвиден и прозрачен вторичен пазар за търговия с корпоративни облигации и за подобряване на привлекателността на покритите облигации и частните емисии на ценни книжа. Прието е и съобщение относно колективното финансиране⁽¹⁰⁾, чиято цел е да се насърчат добрите практики, да се наблюдава развитието на пазарите за колективно финансиране и да се улесни появата на знак за качество на колективното финансиране.

3.5 В този контекст са от значение няколко други инициативи. Пречките за извършване на по-точна оценка на кредитоспособността и риска от страна на кредиторите обикновено са свързани с цената и липсата на съответна финансова информация. Международният финансов институт (ИФ) предлага редица мерки за намаляване на въздействието на тези пречки. Те включват разширено използване на цифрови хранилища със стандартни данни, предоставяни на търговските регистри, статистическите служби, за кредитни оценки на банките и на други кредитори. Тези национални хранилища на данни за кредитния риск следва да бъдат консолидирани в „Европейски склад на данни“, който в крайна сметка да доведе до създаването на Европейски централен кредитен регистър. ИФ призовава за определянето на общоевропейски стандарти за събиране на информация и за докладване, така че да бъде възможно да се правят кръстосани анализи на дружества и различни държави. По-добрата и по-актуална информация за финансовите резултати на МСП би следвало да позволи по-добра оценка на риска от кредиторите и по-ефективно остойностяване на рисковете.

⁽⁷⁾ COM(2013) 150/2 final.

⁽⁸⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁹⁾ COM(2014) 167 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2014) 172 final.

3.6 Други предложения за подобряване на потока от финансови средства за МСП включват:

- мерки за насърчаване на взаимоспомагателните, кооперативните и колективните институции да предоставят кредити на МСП чрез пряка подкрепа за тях от публични средства;
- отказване от данъчното облагане, облагодетелствашо дълговото финансиране, чрез създаването на възможност финансирането чрез нов собствен капитал да подлежи на приспадане за целите на данъчното облагане;
- предоставяне на агенциите за регионално развитие на официална роля в оценката на рисковете, като се извършат необходими корекции, за да се балансира тяхната склонност към оптимистични оценки;
- насърчаване на по-значителното използване на кредитното застраховане в случаите, в които то е ефективно от гледна точка на разходите, за да бъдат застраховани портфейли от негарантирани заеми за МСП, които банките биха могли след това да продават на небанкови инвеститори;
- предоставяне на стимули за частните капиталови фондове и инвеститорите на рисков капитал, за да се разшири обемът на инвестициите в МСП и да се намери решение за слабостите във финансирането;
- използване на данъчни облекчения за разширяване на базата от инвеститори в МСП и фондове за финансиране на МСП;
- обучение на МСП относно възможностите за алтернативно финансиране и относителните ползи от механизмите за алтернативно финансиране;
- укрепване на схемите за гарантиране на кредитите и споделяне на знания и най-добри практики с цел да се подпомогне усъвършенстването на съществуващите национални схеми за гарантиране;
- разширено използване на търговското финансиране, междуфирменото кредитиране, факторинга и лизинговите инструменти.

Постигнат е напредък в прилагането на много от посочените по-горе предложения, но остава нерешено предизвикателството какво да се предприеме сега и в краткосрочен план, за да се подобри достъпът на МСП до финансиране.

4. Алтернативен канал за финансиране на бизнеса

4.1 Задачата за създаване на схема за насърчаване на по-значителен достъп до финансиране в целия ЕС не е лесна. Някои държави членки разработиха решения, които съответстват на техните национални финансови структури и законодателство. Универсалният подход може да не е подходящ за всички държави членки. Една от най-интересните инициативи е Схемата за финансиране на схеми за отпускане на кредити (FLS) в Обединеното кралство, която заслужава да бъде разгледана по-подробно.

4.2 Министерството на финансите на Обединеното кралство и Bank of England въведоха схемата FLS през юли 2012 г. като опит да насърчат кредитирането на реалната икономика⁽¹¹⁾. В качеството си на акционер в Bank of England министерството упражнява надзор върху функционирането на FLS. FLS предлага на участващите банки източник на евтино финансиране и тези по-ниски разходи по финансирането би следвало да им позволят да увеличат достъпността на кредита, като намалят своите лихвени проценти. Схемата насърчава банките да увеличат своето кредитиране и по този начин им позволява да получат допълнителни средства от схемата. От създаването си FLS допринесе за значителен спад в разходите за финансиране на банките, което намери израз под формата на подобрени условия за кредит. Справедливо е да се отбележи, че понастоящем по-голямата част от успеха на FLS се състои в стимулиране на кредитирането на домакинствата и по-специално ипотечното кредитиране. Тя беше по-малко успешна в стимулирането на кредитирането на бизнеса и поради това през ноември 2013 г. органите, отговарящи за паричната политика, коригираха FLS, така че тя да се концентрира единствено върху насърчаването на кредитирането на МСП.

4.3 Целта на FLS е да даде търговски стимул на участващите банки да засилят нетното си кредитиране (т.е. брутното кредитиране минус изплащаните заеми). Схемата предлага финансиране при по-ниски лихвени проценти на всички банки, дори на онези от тях, които са в процес на намаляване на своята задлъжнялост. Схемата не предвижда горна граница на сумата, която могат да получат банките. Един пример — ако дадена участваща банка разполага с капитал за кредитиране на предприятията в размер 100 милиарда евро в началото на схемата, тя би могла да получи като финансиране най-малко 5 милиарда евро. Ако след това същата банка увеличи нетното си кредитиране за МСП с още 1 милиард евро, тя би имала правото да получи допълнително още 5 милиарда евро от FLS. Това съотношение от 5:1 на получената финансова подкрепа към нетното кредитиране за МСП, наред с по-ниската цена на финансирането, дава силни стимули на банките да разширят кредитирането⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽¹²⁾ За цялостно описание на функционирането на FLS, вж. R. Churm и A. Radia „The Funding for Lending Scheme“ (Схемата за финансиране на схеми за отпускане на кредити), BoE Quarterly Bulletin, 2012 Q4 (Тримесечен бюлетин на Bank of England), <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120401.pdf>

4.4 Bank of England наблюдава изменената FLS. Повечето финансови институции в Обединеното кралство участват в нея. Преразгледаната схема, насочена единствено към насърчаване на кредитирането на предприятията, функционира от ноември 2013 г. и вероятно е твърде рано да се извлекат значими изводи за нейната ефективност. Някои от най-големите банки в Обединеното кралство и в еврозоната продължиха да намаляват задлъжнялостта си доста бързо и това вероятно е причината за значителна част от спада в бизнес кредитирането. Привържениците на схемата твърдят, че ситуацията с кредитирането в Обединеното кралство би била много по-лоша, ако липсваше финансиране по FLS.

4.5 ЕИСК счита, че подобна на FLS схема следва да се приложи в цялата еврозона. В еврозоната схема от типа FLS би могла в кратък период от до две или три години да доведе до възстановяване на финансирането на бизнеса до по-нормални равнища, като едновременно с това улесни продължаващия процес на намаляване на задлъжнялостта.

4.6 На 5 юни 2014 г. ЕЦБ обяви поредица мерки за повишаване на ликвидността с цел да се насърчи кредитирането за МСП⁽¹³⁾. ЕИСК отбелязва със задоволство, че основното предложение на ЕЦБ за целеви операции по дългосрочно рефинансиране (ЦОДР) е подобно на Схемата за финансиране на схеми за отпускане на кредити (FLS), посочена в настоящото становище.

4.7 Повечето представени от Комисията предложения за подобряване на достъпа до финансиране за МСП бяха приветствани от ЕИСК, но по-голямата част от тях са заложили в средносрочен до дългосрочен план и може да изискват ново законодателство и/или нови институции. Междувременно кризата във финансирането с оборотен капитал за бизнеса е реална и неотложна и може да се каже, че се влошава. ЕИСК счита, че определящите политиката в ЕС следва да положат по-големи усилия, за да предложат решения в по-краткосрочен план като например посочената по-горе схема за стимулиране (FLS или ЦОДР). Всеки засилен риск от финансово естество или риск, свързан с репутацията на банките, трябва да се преценява на фона на 26-те милиона безработни в ЕС (от които 5,6 милиона на възраст под 25 години).

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.bg.html

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Цифровото общество: достъп, образование, обучение, заетост, инструменти за равенство“

(становище по собствена инициатива)

(2014/C 451/04)

Докладчик: г-жа Isabel Caño Aguilar

На 22 януари 2014 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

„Цифровото общество: достъп, образование, обучение, заетост, инструменти за равенство“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският съюз трябва да престане да бъде само ползвател на цифрови технологии и да се превърне в създател и производител, като за целта трябва да насърчава таланта. Затова приоритетите са предоставяне на информация, обучение и образование.

1.2 ЕИСК счита, че достъпността на цифровото общество трябва да бъде приоритетна цел за европейското общество като цяло. Политиките в тази област не са достатъчни, за да се намери решение за цифровото разделение, което продължава да се задълбочава.

1.3 ЕИСК припомня, че трябва да се вземат подходящи мерки за гарантиране на достъпа на хората с увреждания до цифровото общество и равни условия по отношение на новите технологии.

1.4 Цифровото общество не трябва да бъде допълнителен фактор за изключване. ЕИСК подчертава по-специално необходимостта от приемане на подходящи политики, които да позволят възрастните хора да не бъдат изключени, а да бъдат напълно интегрирани в използването на технологии, които понастоящем са част от ежедневието на хората.

1.5 Необходимо е европейските и националните власти да предприемат съвместни действия с цел да се осигурят оборудване и софтуер на по-достъпни цени и при зачитане на езиковото многообразие.

1.6 Европейската политика в областта на образованието трябва да подготвя гражданите за реалния живот. ЕИСК настоява, че е необходимо е да бъдат консултирани професионалните организации от сектора на образованието.

1.7 ЕИСК счита, че в рамките на финансовите възможности на държавите членки подпомагането на общественото образование е от решаващо значение за постигането на целта за равенство.

1.8 ЕИСК подчертава значението на обществените библиотеки за процеса на обучение и образование в контекста на цифровото общество.

1.9 ЕИСК съветва да се насърчават модели на иновации с открит достъп и отворени стандарти. Трябва да се избягват необоснованите мерки за защита на интелектуалната собственост, които могат да ограничат процесите на иновация в цифровата икономика.

1.10 ЕИСК предлага да се следват препоръките на Европейската фондация за качество на електронното обучение (EFQUEL) в областта на образованието.

1.11 ЕИСК отново подчертава важната роля на професионалното обучение и образованието в борбата срещу икономическата криза и в подкрепа на икономическото възстановяване, като откроява ролята на Европейския център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP) в тази област. Във връзка с това ЕИСК предлага:

- поставяне на по-силен акцент върху първоначалната и постоянната подготовка на преподавателите;
- насърчаване на изучаването на езици;
- насочване на отворените образователни ресурси към професионалното обучение.

1.12 Инициативата „Хоризонт 2020“ трябва да допринася за укрепване на европейската позиция в областта на цифровите технологии, в която предприятията инвестират по-малко в сравнение със своите конкуренти от Азия и САЩ.

1.13 ЕИСК счита, че е изключително важно да се насърчават европейските малки и средни предприятия (МСП) в сектора на ИКТ, доколкото могат да стартират новаторски проекти, които са от жизнено значение за една промишленост, намираща се в процес на постоянна трансформация. Данъчните мерки и по-големите улеснения в областта на финансирането на МСП също ще допринесат за борбата срещу икономическата криза.

1.14 Подкрепата за новите предприятия в областта на цифровите технологии може да допринесе за развитие на европейската хардуерна и софтуерна индустрия. ЕИСК оценява инициативата за подпомагане на програми с висока степен на риск в рамките на Програмата в областта на цифровите технологии, но настоява за по-голяма подкрепа от страна на финансовата система.

1.15 ЕИСК предлага набор от мерки за окуряване на участието на жените в цифровото общество.

2. Контекст

2.1 Редица политически решения, програми и инициативи на ЕС са свързани с включването на ИКТ в образованието, сред които:

- програмата „eLearning“ (2004 — 2006 г.);
- програмата за обучение през целия живот (2007 — 2013 г.), в която насърчаването на ИКТ в образованието е хоризонтален приоритет, като се включват подпрограмите Comenius, Erasmus, Grundtvig и Leonardo;
- програмата „Erasmus +“, която се вписва в стратегията „Европа 2020“, стратегическата рамка „Образование и обучение 2020“ и стратегията „Преосмисляне на образованието“;
- Съобщението относно новите технологии и образователните ресурси със свободен достъп („Отваряне на образованието: иновативно преподаване и учене за всички чрез нови технологии и образователни ресурси със свободен достъп“, COM (2013) 654 final).

2.2 Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (2010 г.) — основна стратегия на Съюза за изпълнение на целите на програма „Хоризонт 2020“ — предвижда предприемането на многобройни дейности, включително в областта на:

- оперативната съвместимост и стандартите;
- свръхскоростния интернет;
- електронното обучение;
- достъпността за хората с увреждания;
- цифровата грамотност, електронните умения и цифровото приобщаване.

2.3 ЕИСК е разгледал тези аспекти в различни свои становища ⁽¹⁾.

2.4 Настоящото становище по собствена инициатива разглежда някои аспекти, свързани с достъпа до цифровото общество, образованието, равенството и заетостта.

3. Общи бележки

3.1 Достъп до цифровото общество

3.1.1 Инструментите, предоставяни от ИКТ, се използват все по-често в живота на хората. Достъпът до цифровото общество е право и източник на възможности, които трябва да бъдат използвани пълноценно.

⁽¹⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 127; ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 9; ОВ С 214, 8.7.2014 г., стр. 31.

3.1.2 ЕИСК неведнъж е отбелязвал значението на широколентовата инфраструктура за европейското общество и икономика ⁽²⁾, поради което приветства повсеместното въвеждане на спътниковия широколентов достъп в 28-те държави членки. При все това много от причините за цифровото разделение остават, утежнени от покачването на равнището на бедност, което се утежнява от икономическата и социалната криза.

3.1.3 Цифровото разделение не намалява и заради: образованието (вероятността лицата с висше образование да ползват интернет е три пъти по-голяма в сравнение с 33 % от населението с по-ниско образователно равнище), възрастта (използването на интернет е общо за младите хора и почти универсално за учащите, но по-възрастните хора го използват в много по-малка степен), високата цена на информационните технологии, информацията, която е предимно на английски език, различията между селските, градските и островните райони и др.

3.1.4 В контекст на бюджетни ограничения, които се утежняват от Пакта за стабилност, публичните власти в много случаи са изправени пред сериозни трудности при финансирането на информационните технологии в образованието. Едно от възможните средства за финансиране — въвеждането на такси за потребителите — би могло да окаже неблагоприятно влияние върху достъпността и равенството в областта на образованието.

3.1.5 Достъпността е едно от правата на човека ⁽³⁾. Освен това следва да се отбележи, че в членове 20, 21 и 26 от Хартата на основните права на Европейския съюз, която е неразделна част от Договора от Лисабон, се предвижда забрана на всяка форма на дискриминация, основана на увреждане, и дава на хората с увреждания правото да се ползват от специални мерки; от своя страна Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания задължава държавите членки да предприемат подходящи мерки за осигуряване на достъп за хората с увреждания до информационните и комуникационните технологии, включително интернет ⁽⁴⁾.

3.1.6 Трябва да се има предвид, че вероятността да останат безработни е два пъти по-голяма за хората с увреждания и че новите технологии (включително интернет) са входът за достъп до занимания в свободното време, образование, култура и много други обществени и частни услуги, а също така насърчават участието в демократичния живот. Затова достъпните ИКТ са жизненоважно средство, за да могат хората с увреждания да се конкурират при равни условия на все по-обширния цифров пазар и да бъдат включени в т.н. цифрово общество.

3.1.7 Цифровото общество не трябва да бъде допълнителен фактор за изключване. Дори напротив, уязвимите лица трябва да намерят в него средство за преодоляване на изключването.

3.2 Образованието в цифровото общество

3.2.1 Цифровото общество изисква воля за готовност за промени в институциите. ЕС би трябвало да насърчава достъпните за всички системи на образование и обучение, които благоприятстват развитието на знанията, уменията и способностите на гражданите в една широка гама области, социалните, гражданските и културните умения, способността за учене, както и творчеството, новаторството и уменията за работа в екип.

3.2.2 Всички отговорни лица в образователната система следва да осигуряват подходяща учебна среда, която да спомогне за възприемане на положителна нагласа спрямо новаторството, качеството и сътрудничеството в учебната практика; насърчаването на активното участие на всички ученици в образователния процес, разпространението на добри практики, гражданското участие и опит в училищата, както и културата на оценяването.

3.2.3 Образователната политика на ЕС не успява да насърчи в достатъчна степен националните образователни органи да гарантират използването с педагогически цели на ИКТ от учителите още от първоначалното образование, както и в образователните институции, по-специално в рамките на началното, средното и професионалното образование. По-конкретно, държавите членки не бяха насърчени в достатъчна степен да осъществяват инвестициите, необходими за осигуряването на съвременно, новаторско качествено образование, базиращо се на ИКТ.

3.2.4 Министерствата на образованието трябва да предвидят специфични обучения за учителите и да насърчават преосмисляне на начина на учене.

3.2.5 ЕИСК подчертава значението на обществените библиотеки за процеса на обучение и образование в контекста на цифровото общество.

⁽²⁾ ОВ С 67 от 6.3.2014 г., стр. 137.

⁽³⁾ ОВ С 177, 11.6.2014 г., стр. 15.

⁽⁴⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 116.

3.2.6 От най-ранна училищна възраст на децата може да се показва как работят компютрите и може би как се програмира под формата на игра, за да могат възможно най-бързо европейците да престанат да бъдат само ползватели на ИКТ и да станат създатели и производители. ЕС има върхови постижения в областта на научните изследвания (напр. научни изследвания в областта електронните наноматериали), но е необходим още по-голям напредък.

3.2.7 Европейските образователни системи предлагат примери за висококачествено образование от сферата на началното образование, професионалното обучение и висшето образование. Въпреки това е необходимо в учебните програми да бъдат въведени промени, които предвиждат използването на ИКТ с учебна цел и тяхното оценяване.

3.2.8 ЕИСК съветва да се насърчават модели на иновации с открит достъп и отворени стандарти. Трябва също така да се избягват необоснованите мерки за защита на интелектуалната собственост, които могат да ограничат процесите на иновация в цифровата икономика.

3.2.9 Протоколът SPI (*Simple Publishing Interface*), разработен от Европейския комитет за стандартизация (CEN), има за цел да улесни комуникацията между инструментите за производство на съдържание и базите за постоянно управление на средствата за учене и метаданните.

3.2.10 Оперативната съвместимост може също така да улесни използването на помощните технологии, от които се нуждаят хората с увреждания, за да получат достъп до ИКТ.

3.3 Обучение. Средство за справяне с икономическата криза

3.3.1 Професионалното образование и обучение обогатяват хората за справяне с живота и им предоставят умения, необходими в едно демократично общество. Социалното и икономическото развитие зависят в голяма степен от професионалното обучение, тъй като то дава достъп до уменията и пътищата за навлизане на пазара на труда. За групите в по-неблагоприятно положение, и по-специално за маргинализираните групи, то може да допринесе за осигуряването на по-добър живот. Без съмнение професионалното обучение не представлява просто мост между обучението и заетостта, а има голямо значение само по себе си. Статистическият институт на ЮНЕСКО посочи, че съществува взаимозависимост между икономическото развитие и професионалното обучение.

3.3.2 Програма „Еразъм+“ е основната стратегия на Съюза в тази област и, както посочи ЕИСК, „следва да бъде ключов инструмент за увеличаване на подкрепата за образованието и обучението с цел да се подобрят уменията на гражданите, да се подпогнат усилията за справяне с високите равнища на безработица сред младежта в много държави членки“. Без съмнение именно държавите членки, които имат компетенции в тази област, са тези които трябва да положат усилия за осигуряване на професионалното обучение на необходимите средства и престижа, с който то трябва да се ползва като част от образователната система.

3.3.3 ЕИСК припомня, че работата на CEDEFOP в областта на ученето през целия живот и професионалното обучение е свързана с разглеждането на въпроси, като например образование за възрастни, квалификации и умения, валидиране и процеси за гарантиране на качеството, които са от решаващо значение за лицата, за които достъпът до пазара на труда е най-труден. На CEDEFOP следва да се предоставят повече средства.

3.3.4 ЕИСК предлага:

- осъвременяване на професионалното образование;
- поставяне на по-силен акцент върху първоначалната и постоянната подготовка на преподавателите;
- насърчаване на изучаването на езици, което е от основно значение за мобилността на работниците;
- насочване на отворените образователни ресурси към професионалното обучение.

3.4 Цифровата икономика и заетостта

3.4.1 В ЕС се наблюдава високо равнище на безработица и същевременно според Комисията Съюзът е изправен в краткосрочен план пред недостиг на 900 000 квалифицирани служители, които да заемат работните места в сектора на ИКТ.

3.4.2 ИКТ оказват огромно въздействие върху заетостта, а успехът на Програмата в областта на цифровите технологии е свързан със съществуването на високотехнологични предприятия: през 2008 г. ИКТ създадоха добавена стойност за ЕС в размер на 574 млрд. евро и осигуриха работа на 8,3 милиона души. Европейските предприятия, които се сблъскват с проблеми като фрагментирани пазари или недостатъчно финансиране, трябва да засилят позицията си срещу гигантите, които владеят световните пазари, повечето от които са северноамерикански.

3.4.3 Както всяка технологична новост, ИКТ предизвикват сътресения в заетостта. Това трябва да се разглежда в светлината на създаването на професионални направления, квалификации, умения, сертифициране както за лицата, изключени по причина на ИКТ, така и за тези, които се приобщават с помощта на ИКТ.

3.4.4 Широката коалиция за работни места в сферата на цифровите технологии, създадена от Комисията през март 2013 г., разглежда основните въпроси (обучение и пригодност на курсовете за работните места в цифровата област; мобилност; сертифициране; повишаване на осведомеността; новаторско учене и обучение), но не разполага с бюджетни средства. Освен това в рамката на Програмата в областта на цифровите технологии съществуват други инициативи: стратегията „Електронни умения“, Пакетът за заетост, инициативата „Отваряне на образованието“, стратегията за „Преосмисляне на образованието“, инициативата „Възможности за младежта“ и „Панорама на уменията в ЕС“.

3.4.5 В тази коалиция трябва да участва промишлеността, но също и образованието, така че посредством стажове в предприятията да се създадат по-добри връзки със сектора на ИКТ.

3.4.6 Трябва да се отбележи, че в тези програми не се вземат предвид в достатъчна степен специалните нужди на хората, изключени поради увреждания, по-конкретно усвояването на цифрови умения (*електронни умения*), цифровото ограмотяване и приобщаването в цифровия пазар на труда.

3.4.7 Макар най-големите високотехнологични предприятия в Европа да инвестират в НИРД, делът на инвестициите е по-малък отколкото при азиатските и американските предприятия. ЕИСК се надява, че програмата „Хоризонт 2020“, която разполага с бюджет от 78,6 млрд. евро, ще спомогне за засилване на европейската позиция на световните пазари.

3.4.8 ЕИСК счита, че е ключово значение да се насърчават МСП в Европа в сектора на ИКТ, доколкото могат да стартират новаторски проекти, които са от жизнено значение за една промишленост, намираща се в процес на постоянна трансформация. За да се преодолее кризата, е необходимо да се представят решения за трудностите във връзка с финансирането, които изпитват както малките предприятия, така и новаторските проекти (стартиращите предприятия), развиващи дейност в областта на технологичните иновации.

3.5 Обществото в ерата на цифровите технологии трябва да бъде приобщаващо

3.5.1 Понастоящем само 30 % от близо 7-те милиона души, работещи в областта на ИКТ, са жени, които са слабо представени на всички равнища и най-вече на ръководните постове. По-голям процент от жените, в сравнение с мъжете, имат висше образование, но въпреки това продължават да съществуват пречки за тях в областта на заетостта, заплащането, условията на труд и достъпа до отговорни постове.

3.5.2 Промяна на политиката е особено необходима поради намаляването на броя на жените, завършили висше образование в областта на ИКТ: понастоящем само 29 на всеки 1 000 жени със следдипломни квалификации са ги придобили в областта на ИКТ и само четири от тях ще работят пряко в този сектор.

3.5.3 Въпреки че включването на жените в сектора на ИКТ би могло да увеличи БВП на еврозоната с 9 млрд. евро, различни причини (културни традиции и стереотипи, между другото) обясняват недостатъчното им участие в този сектор, което не е само европейски, а повсеместен проблем.

3.5.4 Затова ЕИСК предлага:

- задълбочаване на проучванията с цел да се определи кои фактори определят липсата на жени в сектора на ИКТ като цяло и защо те избират по-рядко образование в областта на науките, математиката и технологиите;
- разглеждане на възможността за приемане на планове и активни мерки, подпомогнати с финансови средства, които са насочени към постигане на равенство на половете;
- отчитане на положението на жените и момичетата с увреждания, които обикновено са обект на дискриминация спрямо мъжете с увреждания при получаването на достъп до образование и заетост и освен това се сблъскват с по-големи трудности при навлизането на пазара на труда, поради което за тях е трудно да водят независим живот;
- определяне на професионални модели и кариерни възможности, които да послужат като вдъхновение за жените и момичетата;
- преразглеждане на състоянието на Европейския кодекс за най-добри практики за жените в сектора на ИКТ;

- осъществяване на успешни кампании в социалните мрежи;
- много ранното обучение (от началното училище) в начина на действие на компютъра и програмирането може само да благоприятства участието на момичетата в областта на ИКТ.

4. Специфични бележки

4.1 Достъпността трябва да бъде приоритетна цел, не само на властите, но на цялото общество, поради което изисква ангажимент от страна на всички икономически и социални действащи лица. Въпреки това политиките на ЕС и по принцип на много от държавите членки са недостатъчни към настоящия момент.

4.2 ЕИСК предлага Съюзът и националните власти да насърчат предприемането на общи действия за постигане на съществени намаления на разходите за ИТ оборудване — в това число разпространението на използването на безплатен софтуер и софтуер с отворен код като Линукс — и за създаване на европейско съдържание в областта на информатиката и знанията.

4.3 Разработването на подходяща за ЕС политика през 21-ви век изисква либерално мислене, отворено към промените. Основната цел на европейските системи за образование и обучение не следва да бъде само задоволяването на специфичните нужди на пазара на труда (аспект, върху който Европейската комисия основно поставя акцента на образователната политика), а учено през целия живот. В изготвянето на образователната политика на ЕС трябва да участват европейските организации на преподавателите и образователните центрове, какъвто не е случаят днес.

4.4 Като се има предвид, че на държавите членки се налагат бюджетни ограничения и че — в рамките на демократичните институции — те вземат решения, които считат за най-добри за своите граждани, трябва да се изтъкне неизбежната нужда от инвестиране в общественото образование за постигане на целите на равенството по отношение на достъпа до образование, независимо от социалния произход на учениците и финансовите средства, с които разполагат.

4.5 Комисията би трябвало да настоява образователните метаданни да са безплатни, да се считат от общ интерес и да не са предмет на патенти — собственост на частни предприятия. Освен европейската програма в областта на стандартизацията SPI, трябва да се изтъкне значението на eContentplus — програма на Комисията относно метаданните.

4.6 За да се гарантира качеството и осъвременяването на образованието и предоставяното обучение, преподавателите и образователните центрове трябва да имат задължението да контролират съдържанието на образователните програми. ЕИСК счита, че трябва да се обърне внимание на препоръките на Европейската фондация за качество на електронното обучение (EFQUEL) по отношение на законодателните мерки, хармонизацията, правата върху интелектуална собственост и др.

4.7 ЕИСК вече изрази разочарованието си от строгите съкращения на бюджета на Програмата в областта на цифровите технологии за периода 2014 — 2020 г. от 9,2 млрд. евро първоначален бюджет на окончателно одобрени 1,14 млрд. евро.

4.8 ЕИСК оценява положително финансовата подкрепа на новаторските инициативи на МСП, свързани с поемането на висок риск, изготвени в рамките на програма „Хоризонт 2020“. От основно значение са мерките, с помощта на които МСП и стартиращите предприятия (start ups) получават по-голямо финансиране не само от публичните власти, но и от пазарите и финансовите системи.

4.9 ЕИСК препоръчва във всички инициативи в цифровата област да се включи измерението за достъпността с цел да се осигури достъп на хората с увреждания до програмите за електронно обучение, ИКТ, както и до (онлайн и офлайн) материалите и инструментите. Освен това трябва да се обърне специално внимание на приобщаването на хората с увреждания на новите работни места в областта на ИКТ, които ЕС има за цел да осигури.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кибератаките в ЕС“**(становище по собствена инициатива)**

(2014/C 451/05)

Докладчик: **г-н McDonogh**

На 27 февруари 2014 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

„Кибератаките в ЕС“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 135 гласа „за“ и 1 глас „против“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът би желал на равнището на ЕС да бъде създаден орган за киберсигурност, който да е аналогичен на централния орган за въздухоплавателната индустрия, Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ), за да се осигури нужното на равнище ЕС силно лидерство за справяне със сложното изпълнение на ефективна обшоевропейска политика за киберсигурност.

1.2 Информираниите и уверени в способностите си граждани са изключително важни за добрата киберсигурност в Европа. Образоването на гражданите по въпросите на личната киберсигурност и защита на данните би следвало да е основна част от училищната програма и програмите за обучение на работното място. Освен това ЕС би следвало да стимулира програми и инициативи за обществено осведомяване по тези теми във всички държави членки.

1.3 На предприятията би следвало да се наложи законово изискване, с цел да се защитят от кибератаки, да приемат проактивен подход, включващ сигурни и устойчиви информационни и комуникационни технологии (ИКТ) и обучение на служителите във връзка с политиките за сигурност, каквото изискване съществува и по въпросите в областта на здравето и безопасността.

1.4 Всяка държава членка би трябвало да разполага с организация, чиято задача е да информира, образова и подкрепя сектора на малките и средните предприятия (МСП) по въпроси, свързани с най-добрите практики в киберсигурността. Големите предприятия могат лесно да придобият знанията, от които се нуждаят, но МСП имат нужда от подкрепа.

1.5 Мандатът на Агенцията на Европейския съюз за мрежова и информационна сигурност (ENISA) би следвало да се разшири и да се отпусне финансиране, за да може Агенцията да поеме по-пряка отговорност за програмите за образование и осведомяване по въпросите на киберсигурността със специална насоченост към гражданите и МСП.

1.6 Предприятията и организациите трябва да повишат осведомеността относно отговорността за киберсигурността на равнище управителен съвет. Директорите на всички организации би следвало да бъдат изрично информирани за потенциалната корпоративна отговорност в резултат на недобри политики и действия в областта на киберсигурността.

1.7 Поради изключително важната си роля за предоставянето на онлайн услуги, всички доставчици на интернет услуги (ЦИУ) в ЕС би трябвало да носят специална отговорност за защита на своите клиенти от кибератаки. Тази отговорност би следвало да бъде определена и да залегне в законодателството на равнище ЕС.

1.8 За да се гарантира бърза реализация на огромния потенциал за икономически растеж от динамичното разрастване на компютърните услуги в облак⁽¹⁾, на равнище ЕС също би следвало да се налагат специални изисквания и задължения, свързани със сигурността, за доставчиците на облачни услуги.

1.9 Комитетът счита, че доброволните мерки не са достатъчни и поради това е необходимо да се наложат стриктни регулаторни задължения на държавите членки, за да се осигури хармонизирането, управлението и осъществяването на киберсигурността в Европа. Нужно е също така законодателство, за да стане задължително уведомяването за значими инциденти, свързани с киберсигурността, от страна на всички предприятия и организации, а не само от доставчиците на критична инфраструктура. Това би спомогнало за подобряване на действията на Европа в отговор на заплахи, както и за повишаване на знанията и разбирането за кибератаките, за да могат да се разработят по-добри защити.

⁽¹⁾ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 40; ОВ С 76, 14.3.2013 г., стр. 59.

1.10 Комитетът силно препоръчва ЕС да възприеме ориентиран към разработването подход за справяне със заплахата от кибератаки, като се гарантира, че всички използвани в Европа технологии и услуги за предоставяне на достъп до интернет и онлайн услуги са разработени така, че да осигуряват възможно най-добрата защита от кибератаки. Съображенията, свързани с разработването, би следвало да бъдат специално насочени към интерфейса човек — машина.

1.11 ЕИСК би желал европейските организации за стандартизация да разработят стандарти за киберсигурност по същество, които да бъдат разпространени за всички мрежови технологии и услуги в сферата на ИКТ. Тези стандарти би следвало да включват задължителен кодекс за практиките, за да гарантират, че цялото оборудване за ИКТ и интернет услуги, продавани на европейски граждани, отговаря на най-високите стандарти.

1.12 ЕС трябва да действа своевременно, за да гарантира, че всяка държава членка разполага с напълно функциониращ екип за незабавно реагиране при компютърни инциденти (CERT), за да защитава себе си и Европа от кибератаки.

1.13 Комитетът настоява Европейският център за борба с киберпрестъпността (ЕСЗ) в Европол да получи допълнителното финансиране, от което се нуждае, за да се бори с киберпрестъпността и да укрепи сътрудничеството между полицейските служби в Европа и със службите извън Съюза, да повиши способността на Европа да залавя и да търси наказателна отговорност от киберпрестъпници.

1.14 В обобщение ЕИСК счита, че политиката на ЕС за киберсигурност трябва да постигне следните конкретни резултати: силно лидерство на ЕС; стратегии за киберсигурност, които повишават сигурността, като същевременно запазват неприкосновеността на личния живот и други основни права; повишаване на осведомеността сред гражданите и насърчаване на проактивни подходи за защита; всеобхватно управление от държавите членки; информирани и отговорни действия от страна на предприятията; задълбочено партньорство между правителствата, частния сектор и гражданите; подходящи равнища на инвестиции; добри технически стандарти и достатъчни инвестиции в НИРДИ; международен ангажимент. За тази цел Комитетът изтъква още веднъж препоръките си във връзка с политиката за киберсигурност, посочени в много предходни становища ⁽²⁾ и призовава Комисията да предприеме последващи мерки по действията, поискани в тях.

2. Обхват на становището

2.1 Интернет икономиката генерира една пета от ръста на БВП в ЕС, а 200 милиона европейци пазаруват онлайн всяка година. Ние зависим от интернет и свързаните цифрови технологии да подкрепят нашите жизненоважни енергийни, здравни, управленски и финансови услуги. Но критичната цифрова инфраструктура и услуги, които играят толкова първостепенна роля в нашия икономически и социален живот, са изложени на нарастващ риск от кибератаки, застрашаващи нашия prosperitet и качество на живот.

2.2 Комитетът е убеден, че нарастващата зависимост на Съюза от интернет и цифровите технологии не е достатъчно подплатена с практики и политики, осигуряващи подходящо равнище на киберсигурност в цяла Европа сега и в бъдеще. Целта на настоящото становище е да подчертае пропуските, които вижда Комитетът в политиката на ЕС по отношение на киберсигурността, и да препоръча подобрения, които повече биха смекчили рисковете от кибератаки.

2.3 Мотивите зад кибератаките могат да варират от много лични, например отмъщение спрямо лице или дружество, до кибершпиониране от държави и кибервойна между страни. При подготовката на настоящото становище беше взето решение обхватът да се стесни и да бъдат разглеждани единствено кибератаките с престъпни мотиви, за да може препоръките да бъдат съсредоточени върху проблемите, които предизвикват най-голяма тревога сред повечето членове на Комитета. Сложният политически дебат за кибератаките от държави членки срещу граждани или други държави може да бъде тема за бъдещо становище.

⁽²⁾ ОВ С 97, 28.4.2007 г., стр. 21;
ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 92;
ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 98;
ОВ С 54, 19.2.2011 г., стр. 58;
ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 58;
ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 90;
ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 130;
ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 40;
ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 1;
ОВ С 351, 15.11.2012 г., стр. 73;
ОВ С 76, 14.3.2013 г., стр. 59;
ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 127;
ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 133.

2.4 Настоящото становище разглежда единствено кибератаки от киберпрестъпници, водени от финансови мотиви, които представляват преобладаващата група атаки. С приемането на политики и практики за киберсигурност за ефективно справяне с кибератаки с престъпни мотиви се намаляват и рисковете от кибератаки, в основата на които стоят политически или лични мотиви.

2.5 Макар и ЕС да е постигнал добър напредък в изпълнението на действията по доверието и сигурността в Програмата в областта на цифровите технологии и да е разработил широкообхватна стратегия за киберсигурност, в която са заложени повечето от очертаните по-горе цели, трябва да се направи още повече.

3. Кибератаки и киберсигурност

3.1 Кибератака е всеки вид нападателно действие, насочено към компютърни информационни системи, инфраструктури, компютърни мрежи и/или лични цифрови устройства чрез различни видове злонамерени действия с цел кражба, промяна или унищожение на даден обект. Обект на атаките могат да бъдат пари, данни или информационни технологии.

3.2 Киберпрестъпниците предприемат кибератаки, за да откраднат пари или данни, да извършат измама, шпионаж, който подлежи на наказателно преследване, или изнудване. Атаките на киберпрестъпността могат да увредят основни мрежи и услуги, от които сме зависими в областта на здравеопазването, безопасността и икономическото благосъстояние, включително правителствени, транспортни и енергийни мрежи.

3.3 Заплахата от кибератаки нараства успоредно с все по-голямата ни зависимост от интернет и цифровите технологии. Според неотдавнашен доклад на Symantec през 2013 г. в световен мащаб общият брой нарушения, свързани с данни, се е повишил с 62 %, което се равнява на над 552 милиона разкрити записа. Тези нарушения често разкриват истински имена, дати на раждане или правителствени идентификационни номера, медицински досиета или финансова информация. Също така 38 % от мобилните потребители са били жертва на мобилна киберпрестъпност през последните 12 месеца.

3.4 Кибератаките могат да имат сериозно въздействие върху отделните предприятия и икономиката на Европа като цяло:

- в доклад за индустрията от 2011 г. се посочва, че в световен мащаб жертвите на кибератаки понасят загуби на стойност около 290 милиарда евро годишно, което означава, че киберпрестъпността е по-доходоносна от световната търговия на марихуана, кокаин и хероин взети заедно.
- Гражданите са под постоянна заплаха от кражба на самоличност чрез кибератаки. През май 2014 г. с еднократна атака от база данни бяха откраднати личните данни на 145 милиона ползватели на eBaу. Според изследване на киберсигурността от 2013 г., изготвено от Университета в Кент, само в рамките на една година (в периода 2012-2013 г.) онлайн акаунтите на над 9 милиона пълнолетни лица във Великобритания са били жертва на хакерска атака, 8 % от населението е изгубило пари в резултат на киберпрестъпност, а 2,3 % от населението на Обединеното кралство е изгубило над 10 000 британски паунда поради киберпрестъпност.
- През 2011 г. в доклад на британското правителство бе направена оценка, че киберпрестъпността е струвала общо 27 милиарда британски паунда на икономиката на Обединеното кралство:
 - онлайн измами: 1,4 млрд. паунда;
 - кражба на самоличност: 1,7 млрд. паунда;
 - кражба на интелектуална собственост: 9,2 млрд. паунда;
 - шпионаж: 7,6 млрд. паунда;
 - загуба на данни за клиенти: 1 млрд. паунда;
 - (преки) кражди онлайн от предприятия: 1,3 млрд. паунда;
 - изнудване: 2,2 млрд. паунда;
 - данъчни измами: 2,3 млрд. паунда.

- Всяка година кибератаките причиняват огромни икономически щети в Европа. В разходите трябва да бъдат включени:
 - загубата на интелектуална собственост и чувствителни данни;
 - алтернативни разходи, в това число смущения в обслужването и заетостта;
 - щети за имиджа на марката и репутацията на дружеството;
 - санкции и компенсаторни плащания на клиенти (за причинено неудобство или последваща загуба) или договорно обезщетение (за закъснения и пр.);
 - разходи за контрамерки и застраховане;
 - разходи за стратегии за смекчаване на последиците и възстановяване от кибератаки;
 - загуба на търговски приходи и конкурентоспособност;
 - нарушение на търговията и
 - загуба на работни места.
- Според Проучване на нарушенията на информационната сигурност от 2014 г., публикувано от правителството на Обединеното кралство, 81 % от големите дружества и 60 % от МСП са пострадали от нарушение на сигурността през 2013 г.
- Според оценки в същия правителствен доклад средните разходи за най-тежкото нарушение на киберсигурността на голяма организация би могло да достигне до 1 400 000 евро и до 140 000 евро за МСП.
- Дори ако атаките са неуспешни, разходите за смекчаване на последиците от тях бързо нарастват. През 2014 г. световният пазар за информационна сигурност ще отбележи ръст от 8,6 % и стойността му ще надхвърли 73 милиарда щ.д.

3.5 Техниките за кибератаки търпят непрекъснато развитие:

- Кибератаката обикновено включва използването на вектор на атака, чрез който киберпрестъпникът може да придобие достъп до данни за онлайн самоличност, компютър или мрежов сървър, за да постигне злонамерен резултат. Често използвани вектори на атака са USB устройства, приложения в електронната поща, уеб страници, изскачащи прозорци, съобщения в реално време, чат стаи и измами от рода на атаки с фалшива самоличност (фишинг).
- Най-често използваните форми на атака включват използването на зловреден софтуер. Зловредният софтуер е софтуер, който придобива контрол върху цифрово устройство, за да постигне престъпна цел, например да открадне пари или данни за потребителски достъп или да се разпространи в други устройства. Зловредният софтуер включва компютърни вируси (включително червеи и троянски коне), софтуер за изнудване (ransomware), софтуер за наблюдение (spyware), софтуер за рекламни съобщения (adware), фалшив антивирусен софтуер (scareware) и други зловредни програми. Софтуерът за изнудване, например, е особен вид зловреден софтуер, който заключва достъпа до заразената от него компютърна система и иска откуп, за да го отключи отново.
- Зловредният софтуер може също така да превърне даден компютър в бот, свързан с ботмрежа (или зомбирана мрежа) на киберпрестъпник, която той контролира, за да атакува жертвите си.
- Спам атака се нарича деяние, при което престъпник изпраща големи количества нежелани съобщения чрез електронна поща, за да примамва жертвата да похарчи пари за фалшиви продукти. За изпращането на повечето спам съобщения се използват ботмрежи.
- Фишинг атаките са опити за кражба на потребителски имена, пароли или данни за кредитни карти по начини, които на пръв поглед вдъхват доверие, така че престъпникът да се сдобие с контрол върху електронната поща, социалната мрежа и банковите сметки на жертвата. Фишинг атаките са особено ефикасни за престъпника, тъй като 70 % от интернет потребителите имат една и съща парола за почти всяка уеб услуга, която използват.

- Киберпрестъпниците понякога използват атаки, свързани с отказ от предоставяне на услуги, за да изтръгнат пари от предприятия или организации. Подобни атаки са опит ресурсите на дадена машина или мрежа да станат недостъпни за потребителите, за които са предназначени, като обектът на атака бъде затрупан с външни искания за връзка, така че да не може да отговори на легитимния трафик, или да отговаря толкова бавно, че на практика да стане неизползваем. В атаките за отказ от предоставяне на услуги престъпниците обикновено отново прибегват до ботмрежи.

3.6 Сред организациите за киберсигурност има консенсус по приоритетните действия, които гражданите и предприятията би трябвало да предприемат, за да се защитят от кибератаки. Тези практики би следвало да бъдат представяни във всяка информационна и образователна програма в областта на киберсигурността.

а. Гражданите

- използват трудни за разбиване, но лесни за запомняне пароли;
- инсталират антивирусен софтуер на нови устройства;
- проверяват настройките за защита на данните в социални медии;
- пазаруват безопасно онлайн, като винаги внимават да проверят дали сайтовете за продажба на дребно онлайн са сигурни; и
- изтеглят софтуер и приложения за актуализиране на софтуер, когато получат известие за това.

б. Предприятията

- изготвят „бял списък“ на приложения;
- използват стандартни, сигурни системни конфигурации;
- актуализират приложния софтуер в рамките на 48 часа;
- актуализират системния софтуер в рамките на 48 часа; и
- намаляват броя на потребителите с администраторски права.

3.7 Малките предприятия често не разполагат с достатъчно ИТ подкрепа, за да следят потенциалните киберзаплахи, затова се нуждаят от специална помощ, за да се защитават от кибератаки.

3.8 Оповестяването на кибератаките и уязвимите места в системите е изключително важно за борбата с кибератаките, особено при противодействие на т.нар. „атаки в нулевия ден“ (zero-day attacks), т.е. нови разновидности на атаки, които не са известни до този момент на общността, занимаваща се с киберсигурност. Предприятията обаче често не оповестяват кибератаки поради опасения за своята репутация и юридическа отговорност. Тази липса на гласност пречи на способността на Европа да реагира бързо и ефективно на киберзаплахи и да подобри общата киберсигурност чрез процес на взаимно обучение.

3.9 Гражданите и предприятията купуват интернет достъп и услуги чрез доставчици на интернет услуги (ДИУ). Поради първостепенната им роля за предоставянето на онлайн услуги, е изключително важно ДИУ да предоставят на своите клиенти възможно най-високото ниво на защита от кибератаки. ДИУ би следвало не само да гарантират, че собствените им услуги и инфраструктура са разработени и поддържани така, че да предоставят най-високото ниво на киберсигурност, но и да предлагат отлични съвети във връзка с киберсигурността на своите клиенти и да имат въведени специални протоколи, които да съдействат за откриване и противодействие на кибератаки срещу клиенти в момента, в който се провеждат. Това задължение би следвало да бъде определено и да залегне в законодателството на равнище ЕС.

3.10 Ускореното възприемане на компютърните услуги в облак от страна на гражданите и предприятията в Европа е много важно за икономиката на ЕС⁽³⁾. При нарастващото използване на компютърни услуги в облак за лично и бизнес приложение особено важно е Европа да гарантира киберсигурността на доставчиците на облачни услуги. Неяснотите във връзка със сигурността на облачните услуги оказва отрицателно влияние върху темпа на приемане на тази динамична технология. Комитетът би желал ЕС да наложи специални изисквания и задължения за сигурност на доставчиците на облачни услуги в подкрепа на растежа на компютърните услуги в облак в Европа.

⁽³⁾ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 40; ОВ С 76, 14.3.2013 г., стр. 59.

3.11 Трябва да се положат специални усилия за наемане на служители за сектора на киберсигурността в Европа. Търсенето на работници с висше образование в сферата на информационната сигурност се очаква да нарасне повече от двойно по-бързо спрямо ръста за целия сектор на компютърните технологии. В този контекст Комитетът насочва вниманието на Комисията към успеха на конкурсите в САЩ и в някои държави членки за повишаване на осведомеността по въпросите на киберсигурността и отглеждането на следващото поколение професионалисти в сферата на киберсигурността.

3.12 Една от най-добрите стратегии за защита от кибератаки е да се възприеме ориентиран към разработването подход, като се гарантира, че всички използвани в Европа технологии и услуги за предоставяне на достъп до интернет и онлайн услуги са разработени така, че да осигуряват възможно най-добрата защита от кибератаки. Съображенията, свързани с разработването, би следвало да бъдат специално насочени към интерфейса човек — машина. Това би включвало сътрудничество между производителите на технологии, доставчиците на интернет услуги, секторът за киберсигурност, ЕСЗ, ENISA, националните агенции за отбрана и сигурност на държавите членки и гражданите. Организацията на този ориентиран към разработването подход към киберсигурността може да бъде уредена на равнище ЕС от Комисията с евентуална координираща роля за ENISA.

4. Политика на ЕС за киберсигурността

4.1 ЕС разработва всеобхватна стратегия ⁽⁴⁾ за повишаване на киберсигурността за гражданите на Европа:

- Стълбът, свързан с доверието и сигурността в Програмата в областта на цифровите технологии, включва 14 действия, насочени към повишаване на киберсигурността и защитата на данните.
- В Директивата относно кибератаките ⁽⁵⁾, която трябва да бъде въведена в националното законодателство до 4 септември 2015 г., са дадени указания относно определенията за престъпления в тази сфера и санкциите за лицата, признати за виновни за тях.
- За да се повишат знанията за киберсигурността и да се улесни трансграничното сътрудничество между държавите членки, ЕС засили правомощията на Агенцията на Европейския съюз за мрежова и информационна сигурност (ENISA).
- Съвместно с Интерпол беше създаден Европейски център за борба с киберпрестъпността (ЕСЗ), чиято цел е да противодейства на киберпрестъпността.
- Инициативата, свързана със защитата на критичната информационна инфраструктура (СНП), е насочена към защитата на Европа от кибернетични смущения, включително атаки, чрез повишаване на киберсигурността и устойчивостта в целия ЕС.
- Стратегията за по-добър интернет за децата има за цел да създаде безопасна среда за децата в интернет и да противодейства на онлайн материали за сексуално посегателство над деца и сексуална експлоатация на деца.
- Предложената Директива за мрежова и информационна сигурност (МИС) изисква от държавите членки да въведат капацитет за МИС, напр. добре функциониращ екип за незабавно реагиране при компютърни инциденти (CERT). В нея се уточняват и изискванията за мрежова сигурност и отчитане за доставчици на критична инфраструктура.

4.2 ЕИСК реагира много категорично на предложението на Комисията за Директива за мрежова и информационна сигурност (МИС) ⁽⁶⁾, тъй като предложените мерки бяха преценени като прекалено меки и нямаше да накарат държавите членки да осигурят достатъчна защита на своите граждани и предприятия от кибератаки. Но докато приемаше предложената директива, Парламентът допълнително намали ползата от нея, като строго ограничи приложното ѝ поле до доставчици на „критична инфраструктура“ и по този начин премахна приложението ѝ спрямо търсачки, платформи на социални медии, портали за плащания в интернет и доставчици на компютърни услуги в облак.

4.3 Предложената директива за МИС няма да бъде достатъчна, за да предостави законодателството, необходимо за повишаване на осведомеността и готовността за реакция спрямо кибератаки в ЕС. Комитетът би желал да се приеме ново законодателство, с което уведомяването за всички значими инциденти в сферата на киберсигурността да стане задължително, не само за доставчиците на критична инфраструктура. Липсата на задължително докладване помага на киберпрестъпниците да се възползват от незапознатостта на уязвимите лица с темата.

⁽⁴⁾ JOIN/2013/01 final.

⁽⁵⁾ ОВ L 218, 14.8.2013 г., стр. 8–14.

⁽⁶⁾ ОВ C 271, 19.9.2013 г., стр. 133.

4.4 ЕС би трябвало да обмисли разширяването на правомощията на ENISA за повишаване на запознатостта със заплахата от кибератаки и на способността за реакция в целия ЕС. Вероятно ролята на ENISA би могла да се разшири, така че Агенцията да приеме по-пряка отговорност за образованието и информационните програми в областта на киберсигурността, насочени специално към граждани и МСП.

4.5 Европейският център за борба с киберпрестъпността (ЕСЗ) бе създаден в Европол през 2013 г., за да повиши способността на Европа да се бори с киберпрестъпността. ЕСЗ играе ролята на централно звено в Европа за разузнавателна дейност относно престъпността и подкрепя действията и свързаните с кибератаки разследвания на държавите членки. Но в първия си годишен доклад ЕСЗ предупреждава, че настоящите му ресурси вече ограничават напредъка на разследванията и ЕСЗ няма да може да се справи с големите разследвания, които предстоят.

4.6 ЕС би трябвало да поиска от европейските организации за стандартизация — Европейския комитет по стандартизация (CEN), Европейския комитет за стандартизация в електротехниката (CENELEC) и Европейския институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI) — да разработят стандарти за киберсигурност за всеки софтуер или ИКТ хардуер или интернет базирани услуги за продажба в ЕС. Тези стандарти би трябвало непрекъснато да се актуализират, за да се върви в крак с новите заплахи.

4.7 Нужно е законодателство, което да направи задължително уведомяването за значими инциденти, свързани с киберсигурността, от страна на всички предприятия и организации, а не само от доставчиците на критична инфраструктура. Това би спомогнало за подобряване на действията за смекчаване на последиците от заплахи в реално време, както и за повишаване на знанията и разбирането за извършваните кибератаки, като по този начин би съдействало на властите, сектора на киберсигурността, предприятията и гражданите да подобрят киберсигурността и да противодействат на заплахи. За да се насърчи споделянето на информация за кибератаки, всяко законодателство би следвало да предлага подходяща анонимност на предприятията и организациите, предоставящи информация за атака. Би следвало да се обмисли и предоставянето на защита от юридическа отговорност при необходимост.

4.8 Въпреки предприетите от ЕС инициативи, държавите членки имат много различни нива на способности и готовност, което води до разпокъсани реакции на кибератаки в целия ЕС. Като се има предвид фактът, че мрежите и системите са взаимосвързани, държавите членки с много неефективен подход спрямо киберсигурността отслабват общата способност на ЕС да се справя с кибератаки. Нужни са мерки, за да бъдат издигнати всички държави членки до приемливо равнище на киберсигурност. Нужно е специално внимание, за да се гарантира, че всяка държава членка е създала напълно функциониращ екип за незабавно реагиране при компютърни инциденти (CERT).

4.9 Както е посочено в негови предишни становища⁽⁷⁾, ЕИСК смята, че за да се повиши защитата на ЕС от кибератаки, мерките с доброволен характер не вършат работа и че на държавите членки трябва да се наложат силни регулаторни задължения, за да се осигури хармонизирането, управлението и осъществяването на киберсигурността в Европа.

4.10 За да бъде в позиция да предоставя реална и актуализирана защита на гражданите и предприятията от кибератаки, политиката на ЕС в областта на киберсигурността би трябвало да е съсредоточена върху следните действия:

- силно лидерство на ЕС, което въвежда политики, закони и институции в подкрепа на високи нива на киберсигурност в целия ЕС;
- политики за киберсигурност, които повишават индивидуалната и колективната сигурност, като същевременно запазват правото на гражданите на неприкосновеност и други основни ценности и свободи;
- добра осведоменост сред всички граждани за рисковете от използването на интернет и насърчаването на проактивен подход за защита на техните цифрови устройства, самоличност, неприкосновеност и онлайн транзакции;
- всеобхватно управление от всички държави членки, за да се гарантира, че критичните информационни инфраструктури са добре защитени и устойчиви;
- информирани и отговорни действия от страна на всички предприятия, за да гарантират, че системите им за ИКТ са защитени и устойчиви, да защитят своите операции и интересите на своите клиенти;
- проактивен подход от ДИУ за защита на клиентите им от кибератаки;
- задълбочен партньорски подход към киберсигурността в целия ЕС между правителствата, частния сектор и гражданите, на стратегическо и оперативно равнище;
- ориентиран към разработването подход за вграждане на киберсигурността при разработването на интернет технологии и услуги;

⁽⁷⁾ ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 98; ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 130; ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 133.

-
- подходящо ниво на инвестиции в развиване на знания и умения в областта на киберсигурността, за да се изгради силна работна ръка в сферата на киберсигурността;
 - добри технически стандарти за киберсигурност и достатъчно инвестиции в НИРДИ в подкрепа на развитието на силен сектор на киберсигурността и решения от световна класа;
 - активен международен ангажимент със страни извън ЕС за развитие на координирана световна политика и отговор на заплахи за киберсигурността.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Подобряване на прозрачността и приобщаващия характер на процеса на присъединяване към Европейския съюз“**(становище по собствена инициатива)**

(2014/C 451/06)

Докладчик: **Marina Škrabalo**

На пленарната си сесия на 22 януари 2014 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

„Подобряване на прозрачността и приобщаващия характер на процеса на присъединяване към Европейския съюз“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 132 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Въпреки че не е най-популярната област на политика на ЕС, политиката на разширяване на ЕС е сред най-успешните политически проекти на ЕС. През последните години бяха постигнати редица подобрения по отношение на прозрачността и приобщаващия характер на процеса на присъединяване, както пролича от текущите процеси в Сърбия и Черна гора. Стратегическият преход на институциите на ЕС към основополагащите елементи — принципите на правовата държава и икономическото управление, създава възможност за насърчаване на демокрацията на участието в рамките на политиката за разширяване, вместо успоредно с нея.

1.2 Въпреки това в бъдеще ни очакват някои предизвикателства. Необходима е по-голяма съгласуваност, за да се гарантира, че както институциите на ЕС, така и съответните правителства възприемат прозрачен и приобщаващ подход по време на целия процес на присъединяване, във всички области на политиката и във всички страни кандидатки и потенциални страни кандидатки. Налице е необходимост от по-тясна интеграция на политиките по отношение на (1) самите преговори; (2) насърчаването на развитието на гражданското общество и на социалния диалог; и (3) изграждането на институционален капацитет. Всичко това следва да бъде отразено по по-подходящ начин при предоставянето на предприемчивостта помощ.

1.3 ЕИСК препоръчва Европейската комисия, Съветът на Европейския Съюз и Европейският парламент:

- да увеличат значително финансовата си подкрепа за изграждането на институционален капацитет и развиването на ангажираността на гражданите в процеса на присъединяване и укрепването на професионализма и независимостта на медиите;
- да насърчават укрепването както на гражданския, така и на социалния диалог в страните, участващи в процеса на разширяване, и да го обвържат по-тясно с процеса на присъединяване;
- да увеличат усилията си по отношение на комуникацията за разясняване на ползите и предизвикателствата, свързани с политиката на разширяване на гражданите на ЕС в сътрудничество с организациите на гражданското общество;
- да направят обществено достояние всички ключови документи, свързани с присъединяването, напр. докладите относно предварителния преглед на преговорните глави, превода на достиженията на правото на ЕС и критериите за отваряне и затваряне на преговорните глави. Тези документи би трябвало да се публикуват на уебсайтовете на делегациите на ЕС;
- да задължат страните, участващи в процеса на разширяване, да приемат и прилагат законодателството, свързано с публичния достъп до информация и обществените консултации и да гарантират, че това е неразделна част от процеса на мониторинг на напредъка;
- да прилагат изготвените от ГД „Разширяване“ *Насоки за оказване на подкрепа от страна на ЕС за гражданското общество в страните, участващи в процеса на разширяване, за периода 2014 — 2020 г.*⁽¹⁾, по еднакъв начин във всички страни, участващи в процеса на разширяване, и да ги преразгледат, за да отчетат по-подробно конкретните предизвикателства, пред които са изправени социалните партньори в контекста на социалния диалог;

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

- да се стремят да прилагат в пълна степен изготвените от ГД „Разширяване“ *Насоки за подпомагане от страна на ЕС на свободата и почтеността на медиите в страните, участващи в процеса на разширяване, за периода 2014 — 2020 г.* ⁽²⁾.

1.4 ЕИСК препоръчва националните правителства на преговарящите държави:

- да приемат и публикуват представена в писмена форма политика относно достъпа до и оповестяването на информацията, свързана с преговорния процес, като гарантират, че:
 - структурите, процедурите и сроковете във връзка с преговорите са прозрачни и публично достъпни;
 - националните преговорни позиции са достъпни за членовете на парламента, а на обществеността се предоставя достъп най-малко до тяхното обобщение;
- да канят представители на гражданското общество, включително социалните партньори, за участие във всички експертни групи, работни групи по отделните глави и съвещанията на основния преговорен екип, когато става въпрос за теми от преговорите, които ги засягат;
- да определят своите национални приоритети преди началото на процеса на преговори. Това ще помогне на преговарящия екип да защитава по-ефективно приоритетните сектори и да постигне по-добри преговорни резултати;
- при изготвянето на националните преговорни позиции и хармонизирането на законодателството да извършват редовни оценки на регулаторното въздействие (ОРВ), за да се гарантира своевременното отчитане на рисковете, свързани с процеса на хармонизиране. При извършването на ОРВ да привличат за участие неправителствени страни, включително от бизнес средите, синдикатите и представители на съответните социални групи;
- да привличат социалните партньори и стопанските сдружения за по-активно участие в икономическото управление и реформите на пазара на труда, както и в процеса на изчисляване на социалната и икономическата цена на хармонизацията, като следят за това да се отчитат социалното приобщаване и конкурентоспособността;
- да привличат икономическите и социалните съвети за участие в програмирането на предприемаческата помощ, насочена към подпомагане на нуждите на социалните партньори;
- да включват социалните партньори и съответните други заинтересовани страни, например стопанските сдружения, в схемите за техническо подпомагане и финансиране, които са на разположение на гражданското общество;
- да гарантират проактивна съвещателна и надзорна роля на националните парламенти в процеса на присъединяване, която те да изпълняват своевременно и по стратегически начин;
- да се въздържат от връщане към практиката на преки номинации на членовете на съвместните консултативни комитети, а вместо това да използват приобщаващи прозрачни процедури при избора на кандидати, привличайки за участие икономическите и социални съвети и националните консултативни органи за гражданското общество.

1.5 Препоръки към ЕИСК:

- съвместните консултативни комитети (СКК) би трябвало да се стремят да запълнят „празни ниши“, които не са обхванати от други органи в процеса на преговори, и да се съсредоточат върху определен брой области, по-специално върху четирите основни теми на сегашната стратегия за разширяване — принципът на правовата държава, икономическото управление, укрепването на демократичните институции и основни права, както и укрепването на гражданския и на социалния диалог;
- СКК следва максимално да увеличат контактите си с местните заинтересованите страни на национално и на другите равнища посредством публични изслушвания, онлайн консултации, както и чрез установяване на сътрудничество с националните съветници във връзка с TACSO ⁽³⁾ и по проекти за мониторинг на ключови области на политика;
- следва да се подобри обменът на информация между СКК и съответните органи на Комисията, Съвета и Европейския парламент, за да се улесни комуникацията между институциите на ЕС и заинтересованите страни от гражданското общество в страните, участващи в процеса на разширяване;
- следва да се предприемат спешни мерки, за да се насърчи и улесни постигането на по-балансирано представителство на половете сред членовете на ЕИСК, участващи в СКК.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf

⁽³⁾ TACSO е финансиран от ЕС проект за техническа помощ за гражданското общество в страните, участващи в разширяването <http://www.tacso.org/>

2. Основни характеристики и промени в политиката на ЕС за разширяването през последните пет години

2.1 Макар и някои от дългосрочните ѝ обществени и политически последици да подлежат на дебат, политиката на ЕС за разширяване несъмнено допринесе за ускоряване на промените в националните структури на управление по пътя към пазарната икономика и демокрацията, както и за насърчаване на регионалното сътрудничество в Западните Балкани след войната. Що се отнася до обхвата на преговорите за присъединяване към ЕС, ключов въпрос са преходните периоди за въвеждане на законодателството на ЕС, както и свързаните с това финансови разходи за ЕС и за страните кандидатки. Тъй като отварянето и затварянето на всяка преговорна глава подлежи на единодушно одобрение в Съвета, темпото и сроковете на преговорите могат да се отличават с висока степен на непредвидимост по отношение на потенциалното въздействие на националните политики в една или повече държави членки.

2.2 ЕС демонстрира откритост по отношение на усъвършенстването и коригирането на процеса на преговори в съответствие с променящите се политически обстоятелства. Важно е да се отбележи, че методологията на текущите преговори претърпя съществени промени през годините въз основа на принципа „учене чрез действие“.

2.3 Както се посочва в документа на Комисията *Стратегия за разширяване и основни предизвикателства за периода 2013 — 2014 г.* ⁽⁴⁾, „основна извлечена поука от миналото е, че е важно да се започне работа първо по основните принципи“, като се започне с принципите на правовата държава, намиращи се „в сърцевината на процеса на разширяване на ЕС“. Това представлява съществено стратегическо изместване от специфичните корекции на политиката към широката тема за демократичното управление, което в крайна сметка се възприема като предпоставка за постигането на съдържателна и устойчива хармонизация на политиките с достиженията на правото на ЕС. Затова по време на текущите преговори за присъединяване (с Черна гора, Сърбия и Турция) Комисията възнамерява да запази глави 23 (Съдебна власт и основни права) и 24 (Правосъдие, свобода и сигурност) отворени по време на целия преговорен процес, чието темпо може да зависи от напредъка, постигнат в тези две глави, които са от решаващо значение.

2.4 От една страна, промените в методологията на преговорите за присъединяване са показателни за гъвкавостта и истинската загриженост на ЕС за гарантиране на ефективността на преговорите. По-голямото внимание, отделено на разширяването, което се извършва въз основа на установени факти, укрепи позицията на неправителствените действащи лица, предоставящи на Комисията независима информация, ценна за редовните оценки, които тя извършва в своите доклади за постигнатия напредък. От друга страна, въведените промени могат да се възприемат като отразяващи най-вече избирателната нужда на ЕС от факти и пренебрегващи административните тежести, които се налагат на преговарящите страни, освен ако не съществуват ясни процедури за събиране на информация и ангажираност на заинтересованите страни.

2.5 *Рамката за преговори със Сърбия* ⁽⁵⁾ е първата рамка за преговори, в която изрично се упоменават принципите на прозрачност и приобщаване: „За да се укрепи общественото доверие в процеса на присъединяване, решенията ще се вземат възможно най-открито, така че да се осигури по-голяма прозрачност. Вътрешните консултации и обсъждания ще бъдат защитени до степента, необходима за защита на процеса на вземане на решения, в съответствие със законодателството на ЕС по въпросите на публичния достъп до документи във всички области на дейност на Съюза.“ Това е важна поука, извлечена от случая с Хърватия, където избирателната активност по време на референдума за ЕС беше най-ниската в историята на страната (43 %), и представлява стъпка към официалното въвеждане на редица усъвършенствани практики в случая с Черна гора.

2.6 По-силният акцент, поставен от ЕС върху икономическото управление, предвижда въвеждането на национални стратегии за икономически реформи и планове за действие за управление на публичните финанси с надеждата, че по-своевременното предоставяне на информация и макроикономическият надзор могат да способстват за предотвратяването на продължителна икономическа рецесия и състоянието на прекомерен дефицит, каквито бяха отбелязани в Хърватия непосредствено след присъединяването ѝ. Затова се предвижда страните, участващи в разширяването, да бъдат подлагани на внимателен преглед, подобен на този, през който преминават държавите — членки на ЕС по време на Европейския семестър. От съществено значение е да се осигури навременната подготовка на стопанския сектор, за да се помогне на предприятията да станат по-конкурентоспособни и да се изправят пред предизвикателствата на единния пазар на ЕС, а участието на социалните партньори е от решаващо значение за оценката и договарянето на социалното измерение на икономическите реформи.

2.7 Според изготвените от ГД „Разширяване“ *Насоки за подпомагане от страна на ЕС на свободата и почтеността на медиите в страните, участващи в процеса на разширяване, за периода 2014 — 2020 г.* ⁽⁶⁾ едно пълноценно функциониращо гражданско общество е от решаващо значение за стимулиране на плурализма и демокрацията на участието. Затова подкрепата на ЕС за гражданското общество би трябвало да се съсредоточи върху (1) създаването на среда, благоприятстваща дейностите на гражданското общество и (2) изграждането на капацитета на организациите на гражданското общество (ОГО), така че те да се превърнат в ефективни и отговорни независими действащи лица. Тези насоки биха могли да послужат като полезен инструмент за интегрирането на гражданското общество, при условие че изпълнението им съответства на тяхното равнище на амбиция.

⁽⁴⁾ COM(2013) 700 final.

⁽⁵⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=BG&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 2.

2.8 Досега политиката на разширяване не успя да отговори напълно на предизвикателството, свързано с информирането на гражданите на ЕС за жизнено важното ѝ значение за сигурността и просперитета на целия континент, което би могло да допринесе за разсейването на страховете от по-нататъшно разширяване, които могат да се появят, наред с други форми на ксенофобия, особено в периоди на икономическа криза. Докато спомените за войните на Балканите избледняват, настоящата криза в Украйна може да напомни за това, че липсата на мир и демокрация може да засегне всички ни.

3. Публичен достъп до преговорните документи

3.1 Въпреки че процесът на присъединяване не предвижда обвързване с условия по отношение на прозрачността и приобщаването, очакванията на обществеността в тази област в страните, водещи преговори за присъединяване към ЕС, се увеличават. В случая с Хърватия липсваше информация за техническите процедури на преговорите. Въпреки че беше приет протокол относно вътрешната координация на политиките във връзка с позициите по преговорите с ЕС, на практика той никога не беше публикуван в държавния вестник. Всички изготвени от хърватското правителство документи, отнасящи се до преговорите, с изключение на законодателните проекти, бяха обсъдени и приети на правителствени заседания при закрити врата. Това означаваше, че обществеността не можеше да изиска достъп дори до неклаифицирани документи поради липсата на официална информация за съществуването им. Бяха необходими няколко години натиск от страна на гражданското общество, за да започне правителството да публикува основна информация за документите, обсъждани по време на заседанията.

3.2 Що се отнася до парламентарния контрол, добрата практика, възприета от Словения, беше безпрецедентна — националният парламент имаше право да наложи вето на преговорните позиции ⁽⁷⁾, до които беше предоставен и публичен достъп. Въпреки че Хърватският парламент се прояви като компетентен пазител на политическия консенсус по време на шестте години тежки преговори с ЕС, той не успя да катализира по-широко включване от страна на депутатите, експертите и широката общественост в обсъждането на политиките. Достъпът до преговорните позиции и докладите беше ограничен до правителствените служители и избрани групи членове на Националната комисия за мониторинг на преговорите за присъединяване, което в крайна сметка доведе до изключването на преобладаващото мнозинство депутати, да не говорим за широката общественост. Този сценарий не би трябвало да се повтаря в предстоящите кръгове преговори.

3.3 Своевременното придобиване на информация за преговорния процес от неправителствените действащи лица и медиите и неговият независим мониторинг бяха възпрепятствани и от факта, че изготвените от Европейската комисия и от Съвета документи, като например общите позиции на ЕС, не принадлежах на Република Хърватия. В резултат на това хърватското правителство заяви, че не е оправомощено да ги оповести публично. Това беше съпътствано от липса на проактивно оповестяване от страна на институциите на ЕС ⁽⁸⁾.

3.4 В случая с Черна гора се наблюдава ясно изразено подобрение по отношение на оповестяването на документи, свързани с преговорите. Комисията публикува всички доклади за предварителния преглед на своя уебсайт. Те могат да служат като ценни инструменти за установяване на несъответствия на националното законодателство по отношение на достиженията на правото на ЕС за всички заинтересовани страни. Освен това Съветът публикува по собствена инициатива общите позиции на ЕС за глави 23 и 24, предвид значението и обществения интерес към свързаните с тях реформи. Остава да се види дали тази добра практика ще намери израз в политика, която да бъде следвана при преговорите със Сърбия и Турция или във връзка с вече отворените глави. Освен това не съществува формално основание, поради което Съветът да не може да публикува изцяло критериите за отваряне на преговорните глави, след като те са били единодушно одобрени. Своевременният достъп до тези ключови за преговорите документи е от решаващо значение за участието и приноса на гражданското общество, за информираното отразяване от страна на медиите и за независимия мониторинг на действията на правителството при изпълнението на неговите задължения.

3.5 Опирайки се на поуките, извлечени от предходните разширявания, Комисията проявява по-голяма чувствителност спрямо жизненоважната роля на независимите и професионални медии, както проличава от двете конференции „Speak-Up“, организирани през 2011 г. и 2013 г., и от приемането на *Насоки за подполагане от страна на ЕС на свободата и почтеността на медиите в страните, участващи в процеса на разширяване, за периода 2014 — 2020 г.*, които да служат и като основа за отпускане на средства. Предизвикателството, което още не е преодоляно обаче, е как да се гарантира, че медиите достигат до аудиторията в ЕС, която също трябва да бъде добре информирана за значението и динамиката на политиката на разширяване.

⁽⁷⁾ <http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

⁽⁸⁾ На практика при поискване Съветът даде достъп до документи, отнасящи се до присъединяването, след като беше заличена чувствителна информация, свързана най-вече с позиции и документи, притежание на държавите членки, на основание че те изискват междуправителствени консултации и се отнасят до международни отношения, в съответствие с член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 от 30 май 2001 г. Политиката за класифициране на документи от Съвета ограничава достъпа до информация, свързана с присъединяването, и в Европейския парламент, където са заделени специални стаи за съхраняване и консултиране на класифицирани документи.

4. Ролята на гражданското общество в процеса на присъединяване

4.1 Ангажираността на гражданското общество в процеса на присъединяване се изразява в (1) прякото му участие в самите преговори (т.е. предварителния преглед, изготвянето на националните позиции и наблюдението на напредъка), (2) социален и граждански диалог във връзка с формулирането на политиките и хармонизирането на законодателството с достиженията на правото на ЕС, (3) участие в програмирането на предприемаческата помощ, (4) независимо наблюдение на напредъка и социалните последици от процеса на реформи. Изпълняването на тези роли изисква адекватна финансова подкрепа от националното правителство и посредством финансиране от предприемаческите фондове на ЕС.

4.2 В работните групи, участващи в подготовката на преговорните позиции в Хърватия и Черна гора, бяха включени висок процент експерти от гражданското общество (над една трета от всички членове). И в двата случая бяха отправени открити покани за кандидатстване, а имената на членовете на всички работни групи бяха публикувани. При все това в Хърватия степента на участие беше обусловена до голяма степен от управленския стил във всяка отделна група. В някои случаи членовете на гражданското общество нямаша възможността да се запознаят със съответните проекти на преговорните позиции. Затова приносът на гражданското общество се ограничи предимно до началната фаза на предварителен преглед и оказва слабо въздействие върху разработването на стратегията за преговорите и ранните оценки на социалните и икономическите разходи и ползи.

4.3 Институциите на ЕС предоставиха няколко канала за консултации с гражданското общество с цел събиране на данни относно напредъка по отношение на свързаните с присъединяването реформи, сред които онлайн кореспонденция, ежегодни консултации с гражданското общество в Брюксел, срещи в страните, брифинги и публични прояви по време на посещения на представители на институции на ЕС. Комисията приемаше и независими мониторингови доклади, изготвени от организациите на гражданското общество. Тя обаче несъмнено проявява много по-голяма проактивност по отношение на НПО, отколкото спрямо синдикатите и стопанските асоциации. Това проличава както от нивото на контактите, така и от обхвата и предназначението на предприемаческите схеми за финансиране за изграждането на капацитет и мониторинга на политиките.

4.4 Обръщайки поглед назад към процеса на присъединяване на Хърватия, може да се констатира, че той представлява пропусната възможност за укрепване на социалния диалог в страната във връзка с присъединяването ѝ към ЕС, което щеше да помогне за осигуряване на по-ефективни и устойчиви предпоставки за членството на Хърватия в ЕС, както това се случи в България. Националните икономически и социални съвети не бяха използвани в достатъчна степен за обсъждане на социалните и икономическите разходи, свързани с хармонизирането на законодателството и мерките за подкрепа, нито за програмирането на предприемаческата помощ. Много малък дял от средствата за предприемаческата помощ бяха насочени към укрепване на структурите на социалния диалог и организационния капацитет на социалните партньори. Мрежовата структура на стопанските сдружения и синдикатите би трябвало да се използва по-пълноценно, тъй като тя предоставя ключови платформи за обсъждането на цената и ползите, свързани с присъединяването и съвременната подготовка на икономиката.

4.5 Що се отнася до формулирането на политиката, в случая на Хърватия и в съответствие с негативните тенденции, проличали в предходните вълни на присъединяване, над 80 % от законодателството, свързано с достиженията на правото на ЕС, беше прието по ускорена процедура, често без никакви обществени консултации, с минимални оценки за въздействието на регулаторната уредба (ОРВ), което оказва отрицателно въздействие върху качеството и прозрачността на процеса на изготвяне на законодателството⁽⁹⁾. В по-положителен план програмирането на Инструмента за предприемаческата помощ (ИПП) протече по приобщаващ начин, особено що се отнася до компонента, свързан с гражданското общество, под ръководството на Съвета за развитие на гражданското общество и с техническа подкрепа от страна на Правителствената служба за гражданското общество. В резултат бяха разработени много адекватни схеми за предоставяне на безвъзмездни средства, подпомагащи независим мониторинг на политиката в няколко области на реформи от решаващо значение и социалните партньори имаха възможност да участват активно в разпределянето на средствата за укрепването на правомощията по отношение на социалния диалог. Описаната по-горе несъгласуваност между двата процеса би трябвало да се избягва и при предстоящите процедури за присъединяване винаги би следвало да доминира приобщаващият подход във формулирането на политиката.

5. Ролята на ЕИСК за улесняване на участието на гражданското общество в процеса на присъединяване

5.1 Бидейки убеден привърженик на политиката на разширяване, ЕИСК създаде съвместни консултативни комитети (СКК), обединяващи ОГО, с цел изготвяне на препоръки към политическите власти от двете преговарящи страни и насърчване на обществените дебати за интеграцията в ЕС в страните, участващи в процеса на разширяване. Тези структури дадоха възможност за провеждане на информирани дискусии относно преговорите от множество гледни точки и за установяване на последиците от приемането на достиженията на правото на ЕС за различните групи в обществото, като подкрепиха участието на гражданското общество в този процес. Наред със СКК, Форумът на гражданското общество от Западните Балкани служи като регионална платформа за отправяне на послания към политическите власти и дава възможности за изграждане на мрежа между ОГО от Западните Балкани, като същевременно анализира основните проблеми на гражданското общество в региона.

⁽⁹⁾ SIGMA, Оценка на Хърватия, май 2011 г.

5.2 В списъка по-долу са изброени някои от предизвикателствата, открити в работата на СКК:

- съществува тенденция правителствата да упражняват прекомерно голямо въздействие върху процедурите за номиниране на членовете на СКК;
- наблюдават се нарушения в работата и отношенията поради значителни промени в състава на членовете на отделни СКК от страна на ЕИСК. И обратното, възможно е твърде малкото промени в състава от страна на страните партньорки да не е позволило да се достигне до нови организации;
- СКК имат ограничен организационен капацитет за достигане до по-широките кръгове на местните организации на гражданското общество извън столицата и градските центрове;
- има тенденция в СКК да участват повече членове на ЕИСК от мъжки пол, като средният процент е 78 %. Това представлява сериозен дисбаланс по отношение на представителството на половете и към ЕИСК се отправя настоятелен призив да потърси и приложи мерки за коригиране на това незадоволително положение.

5.3 Повишаването на информираността за ролята на гражданското общество и привличането на социалните партньори за участие в процеса на присъединяване е едновременно мисия и предизвикателство за ЕИСК. В някои страни правителствата запазили негативна нагласа спрямо гражданското общество, в резултат на което препоръките на СКК получили слаб отзвук. Но въпреки че не оказали голямо въздействие върху политиките на правителствата, СКК все пак създавали възможности за пряк обмен между гражданското общество, ЕС и политиците и държавните служители на национално равнище. С оглед на това СКК биха имали голяма полза от по-силна подкрепа от Комисията, Съвета и ЕП и от по-тясно сътрудничество с тях, за да се гарантира, че основните опасения по отношение на националните реалности във връзка с присъединяването, произтичащи от гражданския и социалния диалог в тези страни, ще бъдат чути на всички съответни форуми, на които се вземат политически решения.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

500-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 9 И 10 ЮЛИ 2014 Г.

Становище на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС“

COM(2014) 43 final — 2014/0020(COD)

(2014/C 451/07)

Докладчик: г-н Iozia

На 25 февруари 2014 г. Европейският парламент и на 27 март 2014 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС“

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 97 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) изразява твърдата си подкрепа за структурната реформа на банковата система, като я счита за ключова сред редицата законодателни предложения, изготвени в резултат от финансовата криза. ЕИСК подчертава, че с тази реформа за първи път се прави опит за задълбочено регулиране на сърцевината на банковата система и за завършване на банковия съюз. Нещо повече, тя може да се окаже важен принос за възстановяването на доверието между предприятията и обществеността и за укрепването на европейската банкова система и намаляването на риска от зараза, с цел правилното финансиране на икономиката.

1.2 ЕИСК счита за абсолютно необходим този регламент, с който ще се предефинира управлението на редица банкови и финансови услуги. Комитетът е наясно, че предложеният регламент няма да бъде достатъчен за избягване на друга криза. За това е необходима радикална промяна на финансовата култура и прилагане на етични принципи в ежедневните дейности на финансовия сектор. Всички пряко заинтересовани страни би трябвало да вземат участие в изграждането на нова финансова и икономическа система, за да се създаде устойчив и издръжлив финансов сектор и да се постигне възможно най-добър баланс между интересите на всички страни. За тази цел ЕИСК подкрепя и насърчава постигането на широко съгласие за даването на нов тласък на икономиката и възстановяването на доверието във финансовите институции и призовава Комисията да стимулира сключването на Европейски социален пакт за устойчиви финанси. За създаването на сектор на финансовите услуги, ориентиран към развитие на просперитета, подкрепящ реалната икономика, растежа и качествените работни места, зачитащ околната среда и избягващ нежелани социални последици, служителите, ръководителите, акционерите, инвеститорите, семействата, МСП, дружествата и търговските клиенти би трябвало да постигнат стабилно и справедливо споразумение.

1.3 ЕИСК изтъква необходимостта от осигуряване на единни критерии за оценка на националните органи и препоръчва регламентът да се прилага еднакво на европейско равнище и по възможност да бъде съгласуван с националните органи на трети страни.

1.4 ЕИСК изразява опасения по отношение на избора да се позволи едновременно съществуване на различни национални разпоредби и на регламент на ЕС. ЕИСК е убеден, че така замислената архитектура може да не успее да гарантира единното прилагане на новите правила. Комитетът оценява факта, че това изключение се прави единствено за съществуващото законодателство към датата на предложението за регламент, за да се гарантира пълно съответствие с разглеждания регламент.

1.5 ЕИСК счита, че предложеният от Комисията регламент представлява правилно и ефикасно решение с оглед на разделянето на търговското от инвестиционното банкиране. Всъщност, за разлика от алтернативите, предпочетени от някои страни, избраното решение се основава на диалектичен подход и оценка, което позволява да се избегне противоречието с модела на универсалното банкиране, като го запазва и предприема мерки единствено по отношение на свързаните с този модел рискове.

1.6 ЕИСК изтъква, че потенциалното въздействие на предложеното законодателство върху заетостта не е взето предвид в подходяща степен. Цялостното законодателство в областта на финансовите услуги може да доведе до загуба на стотици хиляди работни места и е неприемливо да не бъдат предвидени мерки за намаляване на значителното пряко и непряко социално въздействие. Настоящият регламент би могъл да окаже ограничено пряко въздействие, но евентуалното му влияние върху активите на предприятията би имало отражение върху цялата финансова система. От друга страна, следва да се признае, че по-ниският риск за банките би донесъл ползи за цялата реална икономика, което несъмнено би се отразило положително на заетостта като цяло.

1.7 Съществуват сериозни опасения, че увеличаването на разходите може да бъде прехвърлено на служителите. Въпреки че Комисията е отчела това измерение в оценката си на въздействието, тя изглежда е отделила малко място на този проблем в реформата. Вярно е, че засегнатите от реформата дейности наистина са най-малко трудоемките, но непреките въздействия от реформата ще предизвикат въвеждането на политики за намаляване на разходите, които биха могли да доведат до нови съкращения на работни места, както предвиждат някои значими банкови институции.

1.8 Действащите лица са много (финансови лобита, големи държави членки, потребители и инвеститори, домакинствата, големи и малки предприятия, сдружения и т.н.) и техните интереси се различават в голяма степен. Вече трябва да е ясна поуката от времето, когато се даваше превес на налаганите от финансовата система правила: общественият интерес трябва да има превес. Затова Комитетът препоръчва да се смени посоката и акцентът да се постави върху общия интерес, по начин, който да балансира интересите на всички заинтересовани страни, тъй като само така реформата може да сработи ефективно.

1.9 ЕИСК изразява убеждението, че за да се гарантира наличието на устойчива финансова система, съществува необходимост от „гъвкави финанси“, при които има отказ от търсенето на краткосрочни печалби на всяка цена в полза на стремеж към дългосрочна ефективност и стабилност. С разглеждания регламент се предлага промяна на бизнес модела.

1.10 ЕИСК смята, че Комисията следва да отдели по-голямо внимание на инвеститорите и работниците, които понастоящем са слабо застъпени в реформата. В дългосрочен план устойчивостта на системата се гарантира от подновяването на доверието, което създава по-сигурна среда както за инвеститорите, така и за работниците, които участват активно в управлението на рисковете.

1.11 ЕИСК счита, че гъвкавостта по отношение на прилагането на регламента е валиден и подходящ принцип. „Биоразнообразието“⁽¹⁾ в банковия сектор на практика гарантира стабилността и ефективността на системата. При все това ЕИСК отбелязва, че тя не бива да се бърка с произволното прилагане на правилата.

1.12 ЕИСК съветва Комисията да включи в оценката си на въздействието подробен анализ на взаимодействието между ключовите предложения в настоящия регламент и други неотдавнашни инициативи като „пакета ДКИ IV“, Директивата за създаване на рамка за възстановяване и оздравяване на кредитни институции и инвестиционни посредници, Единния механизъм за реструктуриране и др., както и оценка на рисковете от миграция към банки в паралелната банкова система.

⁽¹⁾ ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 84.

1.13 ЕИСК препоръчва да се засилят сътрудничеството и координацията на надзорните дейности между Европейския банков орган (ЕБО) и националните органи, които са добре запознати с пазарите и ще имат основна роля за управлението на новата, реформирана европейска финансова система.

2. Предложението за регламент

2.1 Според Комисията предложението е важна част от отговора на Съюза на проблемите, произтичащи от банките, които са „твърде големи, за да бъдат оставени да фалират“. То има за цел да попречи на възникването на неконтролирани и неуправлявани рискове в банковата система на Съюза. По този начин ще бъде ограничена експанзията на дейностите с чисто спекулативен характер.

2.2 Предложението за регламент е насочено към предотвратяване на системния риск поради изпадане на големите и взаимосвързани финансови субекти, и в частност на кредитните институции, в затруднено финансово положение или неплатежоспособност, като с него се преследват и следните цели:

- (a) намаляване на поемането на прекомерен риск в рамките на отделните кредитни институции;
- (b) премахване на съществените конфликти на интереси между различните части на дадена кредитна институция;
- (c) недопускане на неподходящо разпределяне на ресурсите и насърчаване на кредитирането на реалната икономика;
- (d) допринасяне за лоялни условия на конкуренция за всички кредитни институции на вътрешния пазар;
- (e) намаляване на пораждащата системен риск взаимосвързаност във финансовия сектор;
- (f) улесняване на ефикасното управление и текущ контрол на кредитните институции, както и на техния ефикасен надзор;
- (g) улесняване на организираното преобразуване и възстановяване на дадена група.

В регламента се съдържат разпоредби за:

- (h) забрана на търгуването с финансови инструменти за собствена сметка;
- (i) обособяване на някои дейности по търгуване с финансови инструменти.

2.3 Използването на други видове допълнителни финансови продукти и услуги (секюритизация, корпоративни облигации, деривати и др.) следва да остане разрешено.

3. Предварителни съображения

3.1 По оценки на Комисията финансовата криза е струвала на правителствата в ЕС около 1,6 трилиона евро (13 % от БВП на ЕС) под формата на държавни помощи за спасяването на финансовия сектор.

3.2 Концентрацията в банковия сектор е особено висока — 14 европейски банкови групи са финансови институции със системно значение в глобален мащаб, а 15 европейски банкови групи държат 43 % от пазара по размер на активите и представляват 150 % от БВП на ЕС-27, като 65 % от активите се държат от първите 30 групи!

3.3 Финансовата криза, която се зароди в САЩ, но помете като цунами европейската система, се дължи на много фактори, но основните сред тях са поемането на прекомерни рискове, прекомерният ливъридж, неадекватните изисквания по отношение на капитала и ликвидността и сложната архитектура на банковата система като цяло.

3.3.1 През октомври 2012 г. групата „Liikanen“ направи следното изявление: „Необходимо е да се наложи по законодателен път разделяне на определени финансови дейности, характеризиращи се с особено висок риск, от влогонабиращите банки в рамките на банковата група. Подлежащите на разделяне дейности следва да включват търговията за собствена сметка с ценни книжа и деривати, както и някои други дейности, които са тясно свързани с пазарите на ценни книжа и деривати“⁽²⁾.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 С този регламент Комисията си поставя за цел да намали степента на риска в банковата система и да постави под контрол всички потенциално спекулативни операции. Той се разглежда във връзка с регламента относно финансирането с ценни книжа⁽³⁾, който има за цел да повиши прозрачността на т.нар. „паралелна банкова система“. Към края на 2012 г. паралелната банкова система е управлявала активи на стойност 53 трилиона евро в световен мащаб или около половината от активите на международната банкова система, концентрирани най-вече в Европа (23 трилиона евро) и в САЩ (19,3 трилиона евро). Тези стойности са впечатляващи, особено ако бъдат сравнени с БВП на ЕС-28, който не надвиши 13,071 трилиона евро за 2013 г. (по данни на Евростат).

3.5 В Резолюцията McCarthy на Европейския парламент⁽⁴⁾ са заложени някои основни принципи, като наред с другото се посочва, че „основният принцип на банковата реформа трябва да бъде постигането на сигурна, стабилна и ефективна банкова система, която отговаря на потребностите на реалната икономика, клиентите и потребителите; (...) структурната реформа трябва да стимулира икономическия растеж, като подкрепя предоставянето на кредити за икономиката, по-специално на МСП и предприятията, започващи дейност, осигурява по-голяма устойчивост срещу потенциални финансови кризи, възстановява доверието и увереността в банките и премахва рисковете за публичните финанси; (...) една ефективна банкова система трябва да доведе до промяна в банковата култура, за да се намали сложността, да се повиши конкуренцията, да се ограничи взаимосвързаността между рисковата и търговската дейност, да се подобри корпоративното управление, да се създаде отговорна система на възнаграждения, да се даде възможност за ефективно реструктуриране и възстановяване на банките, да се укрепи банковият капитал и да се предоставят кредити за икономиката“.

Новият надзор на международните пазари излезе от кризата по-силен, по-зadълбочен и най-вече с повече правомощия отколкото преди, с по-малка свобода за субективна преценка и по-големи гаранции за пазара и за крайните потребители.

4. Основни аспекти на изслушването

4.1 Комитетът е на мнение, че Комисията върви в правилната посока, но счита, че би било полезно да се отбележат някои гледни точки, повдигнати в обсъжданията със заинтересованите страни, които може би не са разгледани достатъчно задълбочено. Поради това ЕИСК насочва вниманието на Комисията и към някои основни въпроси от становищата на различните заинтересовани страни. Те не съвпадат изцяло с гледната точка на ЕИСК, но заслужават да бъдат цитирани вярно.

4.2 Като цяло разглежданата реформа беше приета с одобрение. Всъщност забраната за търгуване с финансови инструменти за собствена сметка и отделянето на традиционните дейности от търговията с финансови инструменти бяха приети от мнозина като подходящи инструменти за ограничаване на спекулациите с финансови продукти и рестартиране на банковото кредитиране, което е основен източник на финансиране за МСП и което беше ограничено в голяма степен от спекулативните политики за търговия с финансови инструменти през последните години.

4.3 При прилагането на реформата е важно да се има предвид многообразието от бизнес модели, така че местните банки да могат да продължат да обслужват местните икономики.

4.4 Моделът на популярните и кооперативните банки заслужава по-специално внимание. Счита се, че реформата не е достатъчно пригодена и пригодяема към тяхната специфична мрежа. По-конкретно се изразява тревога, че реформата може да наруши начина им на действие и ежедневно им присъствие по места в подкрепа на реалната икономика. Затова се препоръчва да се запази специфичният характер и различният начин на действие на тези банки.

4.5 В съчетание с редицата други мерки, предприети от Комисията през последните години, реформата ще доведе до повишаване на прозрачността на единичните операции и на банковата система като цяло, но ще повиши значително и разходите на различните равнища. В този смисъл, по време на дискусиата ясно пролича необходимостта от всеобхватна оценка на въздействието на реформите на регулаторните норми във финансовата област, въпреки че сложността на подобна оценка е известна.

4.6 Изразена беше тревога, че както често се случва, тези разходи могат да бъдат прехвърлени на крайните потребители на финансовите услуги. Възникна въпросът дали очакваните положителни въздействия от новите мерки по отношение например на сигурността на банковата система няма да бъдат незначителни в сравнение с отрицателните.

4.7 По отношение на системата за защита на лица, които сигнализират за нарушения (*whistle blowers*), Комитетът и социалните партньори, които повдигнаха този въпрос, похвалиха Комисията за предвидената от нея система от правила. Беше отправен призив да се даде по-добро определение за „подходяща защита“ (член 30) и да се уточни прилагането на предвидените правила към всички работници, окуражавайки и насърчавайки ги да съобщават за евентуални нарушения.

⁽³⁾ COM(2014) 40 final.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-506.244+01+DOC+PDF+V0//BG&language=BG> (2013/2021 (INI)).

4.8 По отношение на предвидените санкции (член 28 и член 29) се препоръчва отговорността за евентуални нарушения да бъде установена на равнище институция и да е свързана с управлението, а не с определено лице.

4.9 От друга страна, във връзка със системата на възнагражденията се препоръчва в регламента да бъде включено изрично позоваване на разпоредбите от член 69 на Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ) IV.

5. Бележки на ЕИСК

5.1 ЕИСК оценява положително заложените в предложението на Комисията мерки и подкрепя избора на регламент като правен инструмент, подходящ за постигането на хармонизация на единния пазар, избягване на регулаторния арбитраж и връщане към банкова система, действаща в услуга на гражданите и обществото, ефективна и продуктивна, подкрепяща реалната икономика, домакинствата, балансираното и устойчиво развитие на обществото, притежаваща дългосрочна визия и знаеща как да съчетава иновации и сигурност.

5.2 ЕИСК подкрепя твърдо последователните реформи, които вече дават първите резултати. Разглежданият регламент е насочен към една от най-сложните и най-чувствителни части на цялата система — устойчивостта и правната структура на финансовите институции, част от които притежават активи, чиято стойност надвишава БВП на много държави членки. Общата стойност на активите на първите десет европейски банки надвишава БВП на ЕС-28 ⁽⁵⁾ (над 15 трилиона евро).

5.3 Предложеният регламент има за цел да разреже гордиевия възел на размера, взаимосвързаността и сложността на някои институции със системно значение, т.е. такива, които биха могли да предизвикат системна криза. „Твърде големи, за да бъдат оставени да фалират“ се превърна в мантра, с която се оправдават не само действия, представляващи нарушения на основни етични принципи, но и измами и закононарушения, което за съжаление се доказва от неотдавнашните финансови скандали. Тези нарушения се наричат евфемистично „риск от недобросъвестно поведение“!

5.4 Комисар Barnier обяви предложението със следните думи: „Нашата цел е да избегнем съществуването на банки, които са твърде големи, за да бъдат оставени да фалират, твърде скъпи за спасяване, твърде сложни за реструктуриране“.

5.5 ЕИСК счита, че предложените мерки са подходящи стъпки в посока намаляване на риска от необходимостта данъкоплатците да се намесват, за да спасяват банки в затруднение. След редицата спасявания на проблемни банки ЕИСК предупреди за опустошителните последици от това за държавния дълг, а оттам и за отрицателните въздействия от една неизбежна рецесия. За съжаление тези прогнози се сбъднаха и последиците от тях бяха още по-тежки от предвидените поради невероятните грешки по отношение на въздействието на нарастващия брой политики за намаляване на бюджетния дефицит, дължащи се или на национални изисквания, или на късогледа и неправилна политика на Съюза, който така и не разбра, че са необходими гъвкави действия и компенсиращи мерки за борба с рецесията.

5.5.1 Едва сега можем да оценим вредите, нанесени от тази политика, и трябва да признаем, че единствено поради разумното управление на еврозоната от Европейската централна банка беше избегнато най-лошото и беше спасено еврото, а оттам и самия ЕС. Ако предупрежденията на ЕИСК бяха чути, голяма част от тези вреди можеха да бъдат избегнати!

5.6 Комисията правилно възлага на Европейски банков орган (ЕБО) решаваща роля за целите на този регламент. В случай на необходимост от приемане на някои от решенията, предвидени в настоящото предложение, ще бъдат проведени консултации с ЕБО. Освен това ще му бъде възложено да изготви проекти на регулаторни технически стандарти и технически стандарти за изпълнение и да информира чрез доклади Комисията за прилагането на регламента. ЕИСК неведнъж е посочвал, че Комисията не възлага достатъчно голяма роля и ресурси на този важен орган, въпреки несъмнения му експертен опит.

5.7 През 1999 г. САЩ прие закон за отмяна на Закона Glass-Steagall и по-специално за премахване на разделението между търговски и инвестиционни банки. За съжаление това катастрофално решение на администрацията на САЩ беше възприето и от ЕС. ЕИСК отбелязва, че с настоящите разпоредби се връща разделението между тези две области на дейност и се отива дори по-далеч, тъй като те забраняват — с няколко изключения — влогонабиращите кредитни институции да извършват инвестиционна дейност за собствена сметка и да притежават активи за търгуване.

5.7.1 Изключително важно е ЕС да работи в тясно сътрудничество с трети страни, особено със САЩ, за приемане на общ значим подход към регламента. ЕИСК приканва Комисията да засили международното сътрудничество.

⁽⁵⁾ <http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets>

5.8 Предложението за регламент предоставя на съответните органи голяма свобода на преценка. Изключително важно е те да предприемат действия и да правят оценките си въз основа на ясни, хармонизирани и предвидими критерии, определящи кога една банка не може да продължи да управлява високите си равнища на търговски риск. Без обща референтна рамка рискът от субективно тълкуване би могъл да доведе до въздействия, противоположни на желаните и съответстващи на член 114 от ДФЕС.

5.9 ЕИСК приветства окончателното решение на Комисията да избере последващо, а не предварително разделяне на пазарната и другата търговия за собствена сметка. Затова правилно поверените на ЕБО технически стандарти са от основно значение. С оглед на прилагането на разпоредбите в областта на преобразуването и по-специално на създаването на одобрения през декември 2013 г. от Съвета по икономически и финансови въпроси орган по преобразуване, ЕИСК настоява за незабавно приемане на процедури за съгласуване и определяне на отговорностите на всички национални и европейски органи, за да се избегне рискът от дублиране на решения или, още по-лошо, от противоречащи си тълкувания и оценки на различните компетентни органи. След създаването на единния механизъм за реструктуриране на банки той трябва да започне да изгражда механизма и да участва заедно с ЕБО в изготвянето на техническите стандарти.

5.10 ЕИСК не споделя критиките, отправени към Комисията, във връзка с относителната важност на дейностите, които биха могли да бъдат предмет на разделяне. В някои кредитни институции тяхната тежест беше толкова значителна, че липсата на конкретни правила ги излагаше на изключително висок риск, който би могъл да доведе до системна криза, много по-тежка от тази, която настъпи в действителност, с предсказуеми катастрофални последици за платежната система и за икономиката като цяло. Катастрофата беше избегната единствено чрез вливането на огромни суми свежи пари за сметка на гражданите и демонстрации от ЕЦБ капацитет за реакция.

5.11 ЕИСК приветства и изразява подкрепа към Комисията за включването в правилата на изрична разпоредба за защита на професионалистите от финансовия сектор, изложени на изключително сериозни последици в случай на огласяване на нередности в интерес на обществеността, за което биват подлагани на тормоз, а в някои случаи дори и уволнявани. Този вътрешен мониторинг, наричан „сигнализиране на нередности“ (whistleblowing), трябва да се насърчава и подкрепя. Нормативната уредба често не се спазва, заобикаля се или направо се нарушава, което излага банковите институции и техните служители на неизмерими рискове. Разкриването на неотдавнашните случаи на нарушаване на всички норми и закони, понякога от известни и уважавани фирми, стана възможно само с активното участие на работещите в тях!

5.11.1 ЕИСК призовава Комисията да разработи специфичен мониторинг на задълженията на държавите членки да приемат законодателство, осигуряващо подходяща защита, и да представи, в рамките на две години от влизането на регламента в сила, доклад по този въпрос.

5.12 ЕИСК е наясно с проблемите, свързани с отношенията с трети страни, по-специално по отношение на реципрочността и спазването на разпоредбите от всички институции, работещи на територията на Съюза. Комитетът счита, че подходът на Комисията е балансиран и подкрепя нейното предложение. ЕИСК призовава за по-нататъшно засилване на сътрудничеството със САЩ, по-конкретно по отношение на регулирането на финансовата област, с цел изграждане на възможно най-хомогенни системи, решаващи еднаквите проблеми по еднакъв начин.

5.13 ЕИСК приветства също така факта, че един от аспектите, върху които неведнъж е акцентирал в миналото, започва да намира подходящ отговор в регламентите на Комисията, а именно административните санкции, тъй като наказателните санкции не попадат в обхвата на дейността на Комисията. Предложенията на Комисията изглеждат пропорционални, подходящи и възпиращи.

5.14 ЕИСК неведнъж е изразявал резерви по отношение на използването на делегирани актове. Въпреки че признава значението на адаптирането на разпоредбите с течение на времето, ЕИСК отбелязва, че системата на делегираните актове въвежда елементи на несигурност, което не е препоръчително в тази област.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията — Пътна карта за завършване на единния пазар за доставка на колетни пратки — Повишаване на доверието в услугите по доставка и насърчаване на продажбите онлайн“

COM(2013) 886 final

(2014/C 451/08)

Докладчик: г-жа **Rondinelli**

На 16 декември 2013 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията — Пътна карта за завършване на единния пазар за доставка на колетни пратки — Повишаване на доверието в услугите по доставка и насърчаване на продажбите онлайн“

COM(2013) 886 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 107 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства пътната карта за завършване на единния пазар за доставки на продукти, продавани онлайн, която представлява елемент с голям потенциал по отношение на развитието и заетостта. Ефективните и надеждните услуги за доставка представляват съществен стълб за насърчаване на електронната търговия и за укрепване на доверието между продавачи и купувачи.

1.2 Според ЕИСК завършването на вътрешния пазар на доставка на стоки и премахването на съществуващите значителни разлики между очакванията и действителните защита и наличие изискват: солидарна отговорност, проследяемост и разпознаваемост; оперативна съвместимост и достъп до по-широк избор на цялата територия на ЕС — включително островите; сигурност на правата и задълженията на заинтересованите страни — по-специално МСП и потребителите — особено за подаване на жалби и връщане на покупката; просто и сравнимо събиране на данни; стабилно социално и образователно измерение.

1.3 ЕИСК потвърждава ⁽¹⁾, че освен на желателни доброволни споразумения и кодекси тази цел би трябвало да се основава на европейска минимална регулаторна рамка, която по ефективен и гъвкав начин може да даде отговор на непреодоляните пропуски на пазара, които намаляват мотивацията на потребителите и МСП да участват в електронната търговия, и може да разреши проблемите, свързани с:

- съвместна отговорност на операторите по цялата верига на онлайн продажбите;
- проследяемост и разпознаваемост на доставките;
- изрично спазване на европейските стандарти за защита на личните данни;
- прозрачно предлагане за избор между няколко варианта на доставка;
- общи концептуални определения и пълна оперативна съвместимост;
- достъпност и универсалност на услугата на умерена цена;
- събиране на сравними и структурирани статистически данни, опростени за по-малките оператори;
- задължение за еднакво прилагане на облагането с ДДС;

⁽¹⁾ ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 60.

- взаимно трансгранично признаване на мрежовите системи на националните центрове за разрешаване на проблеми и системите ОРС/ДАРС ⁽²⁾;
- задължение за зачитане на справедливи условия на труд;
- прозрачност по отношение на условията и цените на услугите;
- постоянно професионално обучение на персонала;
- санкции за неспазване на задължения, констатирано със система за предупреждение RAPEX — IMI ⁽³⁾;
- създаването на европейски етикет за надеждност, основан на технически и регулаторни стандарти въз основа на мандат, възложен на CEN ⁽⁴⁾, който да установи показатели за качество;
- мерки за подпомагане на малките и средните предприятия по отношение на опростяването и на достъпа до пазара и на интернет платформи при равни условия.

1.4 ЕИСК отправя искане в пътната карта да бъдат определени точни срокове и график за прилагане на мерките, както по отношение на стандартите, така и на саморегулирането, за да се оптимизира степента на доверие между всички участници и, по-специално, на европейските граждани, при пълно зачитане и защита на техните права.

1.5 ЕИСК отправя искане в Пътната карта да бъдат предвидени други две допълнителни мерки, една по отношение на достъпността на услугата на умерена цена и една, свързана със социалното измерение на пазара.

1.6 ЕИСК препоръчва на Комисията, ЕП и Съвета да следят:

- европейска регулаторна рамка да позволява на всички оператори от сектора да получат достъп до единния пазар на доставките на колетни пратки и да гарантира, че ще се наблегне особено на проблемите, свързани с универсалността на услугата на умерени цени най-вече в периферните, планинските, островните и необлагодетелстваните зони;
- липсата на подробна и съпоставима статистическа рамка за веригата от поръчката онлайн до трансграничната доставка на продуктите да бъде утвърдена с опростени процедури на принципа *one size fit all* (универсално решение);
- за създаването на обща и отворена структура на базата на общо одобрени определения с подкрепата на всички заинтересовани лица, особено МСП, за оперативно съвместимо управление на лесни за ползване интерактивни интернет платформи, под контрола на Европейската комисия (ЕК);
- да се дават ясни насоки по отношение на финансовите инструменти на Общността в областта на: научните изследвания и технологичните иновации, околната среда и климата, енергетиката и транспорта, новите професионални умения и обучението, сближаването, територията и по-малките предприятия;
- за предоставянето на адекватна подкрепа за МСП при прилагането на пътната карта с конкретни мерки и подходящи ресурси за насърчаване на тяхното участие на равни начала в електронната търговия;
- в духа на „Small Business Act“ да се изготвят нормативни актове в съответствие с проблемите на МСП от целия транспортен и логистичен сектор, с принос от референтните организации на МСП;
- да се подемат спешни действия с мандат, възложен на CEN за разработване на стандарти за показатели за качеството за европейски етикет за безопасност и качество на доставките на продукти, за да се осигури качество, надеждност, устойчивост и социални гаранции и гаранции за сигурност;
- да се осигури солидно и последователно социално измерение, което да е в състояние да гарантира широк секторен социален диалог на европейско равнище; достъпът до подходящи възможности за обучение и професионална преквалификация; справедливи и достойни условия на труд и заплащане; премахване на несигурната и недеклаираната работа, срещана най-вече в случаите на възлагане на крайните операции от работата (т. нар. „последна миля“) на подизпълнители.

⁽²⁾ ОРС (англ. ODR): онлайн решаване на спорове, ДАРС (ADR): директива за алтернативно разрешаване на спорове.

⁽³⁾ IMI: Информационна система за вътрешния пазар.

⁽⁴⁾ Европейски комитет по стандартизация.

1.7 ЕИСК отправя искане ЕК да представи — с подкрепата на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) — двугодишен доклад относно заетостта и условията на труд в сектора, условията на потребителите и операторите по цялата верига и техните перспективи за развитие, който да бъде представен на ЕИСК, Парламента (ЕП), Съвета и социалните партньори.

2. От Зелената книга към Пътната карта

2.1 В Европа електронната търговия представлява потенциална движеща сила за икономически растеж и растеж на заетостта, оценяван на над 10 % годишно между 2013 и 2016 г.⁽⁵⁾ 45 % от гражданите на ЕС са пазарували онлайн през последните 12 месеца и потвърждават, че по-голямата част от проблемите произтичат от доставките или от закъсненията в доставките⁽⁶⁾.

2.2 ЕК идентифицира⁽⁷⁾ „основните пречки пред единния цифров пазар и план за действие за премахването им“, но „10 % от хората не купуват по интернет“⁽⁸⁾, тъй като се безпокоят от цената на услугите за доставка, особено при трансграничните доставки, и качеството на услугата.

2.3 В становището си относно Зелената книга⁽⁹⁾ ЕИСК призова за директива за определяне на режимите на съвместна отговорност на операторите, проследяемост и разпознаваемост на доставките, задължение за предлагане на повече варианти на доставка, европейска мрежа от национални центрове за разрешаване на проблемите, задължения за справедливи условия на труд и прозрачност по отношение на условията и цените.

2.4 Дебатът относно Зелената книга беше последван през декември 2013 г. от съобщението относно пътната карта за завършване на единния пазар за доставка на колетни пратки за продажбите онлайн⁽¹⁰⁾.

2.5 Според наскоро проведени проучвания в световен мащаб⁽¹¹⁾, най-проблематичните фактори за развитието на електронната търговия „предприятие до потребител“ (B2C) са:

- невъзможността за незабавна информация относно вариантите на доставка и сигурността относно общите разходи за пазаруване онлайн;
- невъзможността да се получи актуална информация за етапа на доставката на пратките и тяхната проследяемост;
- продължителността на доставките и/или липсващо указание/гъвкавост за срока на доставката;
- сложното и скъпо управление на връщането или замяната на стоките;
- недостатъци в обслужването на клиента след продажбата с лице за връзка в реално време.

2.6 ЕК посочва, че все още липсват „съответните пазарни данни за националните и трансграничните потоци от колетни пратки от всички доставчици на пощенски услуги, които действат на пазарите за колетни пратки между предприятия и между предприятия и потребители, в т.ч. посредници, консолидатори и алтернативни оператори“⁽¹²⁾.

2.7 Различни проучвания потвърждават, че „потенциалът за действия в разрез с конкуренцията изглежда по-голям в някои сегменти на пощенските услуги спрямо други, поради което изглежда по-подходящо поставянето им под регулаторен контрол, като например:пазарът на услугите между предприятия и потребител спрямо услугите между предприятия; трансграничните услуги спрямо вътрешните пощенски услуги“⁽¹³⁾.

2.8 ЕИСК изразява задоволството си, че значителна част от заключенията, посочени в становището относно Зелената книга, са взети предвид. Всъщност Съветът⁽¹⁴⁾ и ЕП⁽¹⁵⁾ призоваха ЕК да идентифицира настоящите пречки пред услугите за трансгранични доставки и да предприеме подходящи мерки за справяне с тях. ЕП също изрази желание⁽¹⁶⁾ за достъпни, икономически обосновани, ефективни и висококачествени услуги за доставка и платформи за сътрудничество и обмен на информация между операторите по доставка с бързо управление и при минимални разходи за жалби и спорове.

⁽⁵⁾ MEMO-13-1151, ЕК.

⁽⁶⁾ Вътрешен пазар — специално проучване на Евробарометър 398, октомври 2013 г.

⁽⁷⁾ COM(2011) 942 final, 11.1.2012 г.

⁽⁸⁾ Евростат, проучване относно семействата от 2009 г.

⁽⁹⁾ ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр.60.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹¹⁾ Световно проучване на UPS „Пулсът на купувача онлайн“ (Pulse of the Online Shopper) от 2013 г.

⁽¹²⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹³⁾ Окончателен доклад на WIK Consult от август 2013 г.

⁽¹⁴⁾ Заключения на Съвета по конкурентоспособността, Управление на единния пазар и на единния цифров пазар, 30 май 2012 г.

⁽¹⁵⁾ Резолюция на ЕП от 4.2.2014 г. (2013/2043(INI), 11.12.2012 г. и 4.7.2013 г.

⁽¹⁶⁾ Резолюция на ЕП от 4.2.2014 г.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК смята, че за наличието на свободен и отворен вътрешен пазар е важно да се възстанови доверието на МСП и онлайн потребителите чрез оперативно съвместими мрежи и системи за бърза и евтина обработка, в подходяща рамка за регулиране и саморегулиране, приета от всички оператори по веригата, като се избягва ненужно свърхрегулиране. По тази причина Комитетът отправя искане Пътната карта да бъде прилагана в определени срокове съгласно предвидения 18-месечен график.

3.2 ЕИСК смята, че ЕС трябва да пристъпи към завършването на единния пазар на доставките на колетни пратки като гарантира бързина, качество, надеждност и умерени цени за защита на потребителите, работниците и служителите и всички оператори, включително МСП от секторите на електронната търговия, транспорта и логистиката, като се справи с настоящите недостатъци и проблеми на единния пазар.

3.3 Все пак, ЕИСК очакваше в съобщението изрично да се спомене и положението на необлагодетелстваните в географско отношение региони като островите, най-отдалечените и планинските региони, тъй като Комитетът разбира, че пред тези региони стоят специфични предизвикателства, трудни за преодоляване, които са свързани най-вече с икономическата осъществимост: един действително цялостен единен пазар за доставка на колетни пратки може да бъде постигнат единствено ако на тези региони се обърне нужното внимание и се извършат необходимите действия.

3.4 Според ЕИСК рамката на предложените действия се основава главно на доброволни процеси на саморегулиране, на регулирането на националните пощенски услуги и на действието на Групата на европейските регулатори на пощенски услуги, както и на принципите на правилно прилагане на вече действащото европейско законодателство, без да се посочват единна рамка за всички оператори и без да се определят конкретни срокове в рамките на посочените 18 месеца.

3.5 ЕИСК отбелязва, че в Пътната карта наред с процесите на саморегулиране все още не е предвидена необходимостта от една **директива** — за каквато ЕИСК⁽¹⁷⁾ вече е отправял искане — която да може да даде **пълна, последователна и консолидирана отговор** на изискванията за завършване на вътрешния пазар на трансгранични доставки за всички оператори от сектора.

3.6 Комитетът смята, че ЕС трябва да предвиди европейско решение под формата на насърчаване на саморегулирането и регулирането за справяне с нерешените проблеми на пазара и за осигуряване на защита на потребителите и МСП (B2B), свързани с:

- **съвместната отговорност на всички оператори по цялата верига на онлайн продажбите** по отношение на купувача;
- задължението за пълна **проследяемост и разпознаваемост** на доставките;
- изричното спазване на правилата за сигурност и **защита на личните данни**, бившата Директива 95/46/ЕО;
- задължение за предоставяне на прозрачен избор между **няколко варианта на доставка**;
- задължението за общи концептуални определения и пълна **оперативна съвместимост**;
- задължението за **универсалност** на услугата **на умерена цена за всички оператори от свободния пазар** при отчитане на съответните действащи европейски разпоредби, включително директивите относно пощенските услуги и другите подходящи нормативни разпоредби на ЕС;
- събирането на сравними и структурирани **статистически данни**;
- задължение за еднакво прилагане на облагане с ДДС;

⁽¹⁷⁾ Вж. бележка под линия № 1.

- **взаимното трансгранично признаване** на мрежовите системи на националните центрове за разрешаване на проблеми и системите ОРС/ДАРС;
- задължението за зачитане на **справедливи условия на труд**;
- задължението за **прозрачност по отношение на условията и цените на услугите**;
- задължение за **непрекъснато професионално обучение** на персонала, за гарантиране на **професионализъм** по отношение на въвеждането на нови технологии в сектора;
- **санкции** за неспазване на задълженията, разкривано и чрез системата за предупреждение RAPEX — IMI, и наказания въз основа на показатели за качество;
- **мерки в полза на МСП** по отношение на административното и бюрократичното опростяване, за пазарен достъп и участие в съвместното определяне на общи приложения на нови технологии и интернет портали и платформи.

3.7 Въпреки че предложенията се отнасят до съвместимостта с финансовата рамка на ЕС за периода 2014 — 2020 г. ЕИСК смята, че Пътната карта не може да не съдържа изрични инструкции по отношение на **подходящите финансови инструменти на Общността** за:

- научни изследвания и технологични иновации („Хоризонт 2020“, програмите „Галилео“, ISA и Програмата в областта на цифровите технологии) за оперативна съвместимост, проследяемост и безопасност;
- околната среда и климата, енергетиката и транспорта (VII програма за околната среда, Рамката за 2030 г. в областта на енергетиката и климата и действието „Емисии на ПГ от транспорта в ЕС: пътища към 2050 година II“ — за въздействието върху „последната миля“;
- МСП: с мерките на ЕИБ за иновативни предприятия, програмата COSME и всичките налични европейски ресурси за конкурентоспособността на равни начала с другите оператори;
- териториалното сближаване (новия програмен период за структурните фондове за периода 2014–2030 г. и действията по отношение на островните, селските и най-отдалечените райони);
- заетост и образование („Програма за нови умения и работни места“, „Европейска програма за потребителите — насърчаване на доверието и растежа“, „Еразъм плюс“ за периода 2014 — 2020 г.; образование и обучение).

3.8 ЕИСК препоръчва на ЕК да пристъпи към възлагането на мандати на Европейския комитет по стандартизация (CEN) за изготвяне на европейски технически регулаторни стандарти с цялостното участие на всички заинтересовани страни, по-специално МСП, и потребителите, и смята, че съществува необходимост от разработването на **показатели за европейски етикет за безопасност и качество** на доставките, за да се гарантира качество, надеждност, устойчивост и социални гаранции и гаранции за сигурност.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК предвижда необходимостта от две допълнителни действия, свързани с гарантирането на достъпността и със социалното измерение на пазара.

4.1.1 Действие — достъпност до пазара и възможност за ползване на умерени цени

4.1.1.1 ЕИСК отправя искане при предоставянето на етикета за качество да бъде предвидено задължението да се гарантира достъп до пазара и възможност за ползване на услугите на умерени цени в целия ЕС. ЕИСК изразява разочарованието си от факта, че на периферните и островните райони не е обърнато специално внимание и затова очаква новият регламент да обхване регионите, които са уязвими в географско отношение на пазара на електронната търговия, тъй като в тези региони живее значителен процент от европейските граждани.

4.1.1.2 Според ЕИСК е необходимо **всички оператори** да получат пълен достъп до информационните структури и ресурси, използвани при предоставянето на услуги за доставка, с цел защита на интересите на потребителите и/или насърчаване на ефикасна конкуренция.

4.1.1.3 ЕИСК отправя искане ЕК да преразгледа съобщението от 1998 г. (Notice 1998) относно прилагането на правилата на конкуренцията към сектора в светлината на промените в регулаторната и пазарната сфера, които се отразяват на трансграничните услуги и стандартните разходи, с оглед на по-либерални и разходно ориентирани политики⁽¹⁸⁾, при зачитане на разпоредбите на протокол 26 към Договора от Лисабон, по-конкретно що се отнася до универсалния достъп и достъпните цени на услугите от общ икономически интерес.

⁽¹⁸⁾ Съвместна позиция на ЕС и САЩ в Кръга преговори от Доха на СТО, 2006 г.

4.1.2 Действие — социално измерение на пазара

4.1.2.1 ЕИСК отправя искане да бъде осигурено стабилно и последователно социално измерение, което, заедно с усилията за иновации, популяризирано от предприятията в съответните сектори, да е в състояние да гарантира високо качество и професионализъм на заетостта, благодарение и на достъпа до подходящи възможности за обучение и професионална преквалификация.

4.1.2.2 ЕИСК потвърждава изискването за справедливи и достойни условия на труд и заплащане, за да се премахне несигурния и недеklarиран труд, особено в случаите на възлагане на подизпълнител в „последната миля“, и подчертава разпоредбите от Регламент ЕС № 1071/2009 относно достъпа до професията, Решение 2009/992/ЕС и Регламент ЕС № 1213/2010, с които се установява дефиниция за „трудова правоотношение“, даваща възможност за вземане на мерки за борба с фиктивната самостоятелна заетост, както се припомня в неотдавнашно становище на ЕИСК ⁽¹⁹⁾.

4.1.2.3 ЕИСК препоръчва да се постави началото на широк европейски социален диалог с участието на социалните партньори, представляващи секторите от цялата верига на продажбите онлайн и доставката на колетните пратки (търговски, пощенски, транспорт и логистика), в който да се обсъдят въпросите, свързани с условията на заетост и труд, перспективите за развитие, иновации и оползотворяване на човешките ресурси.

4.1.2.4 ЕК трябва да изготви, с подкрепата на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд, двугодишен доклад относно условията на наемане на работа и на труд в сектора и перспективите за развитие, който да бъде изпратен на ЕИСК, ЕП, Съвета и социалните партньори.

4.2 *Мярка 1: Информация за потребителите относно характеристиките и цената на доставка и връщане*

4.2.1 ЕИСК смята, че доброволните кодекси на поведение и обмен на добри практики представляват допълнително осъществимо решение на равнището на ЕС само ако бъдат разработени и приети от всички заинтересовани страни на пазара на онлайн продажбите и в съответствие с европейска регулаторна рамка, която да регламентира всички аспекти, свързани с трансграничните доставки на продукти, закупени онлайн, да защитава потребителите, малките оператори и МСП, при равни условия и без да им налага труднотрансими тежести.

4.3 *Мярка 2: Информация на електронните търговци на дребно относно услугите по доставка*

4.3.1 Съществува риск разработването на общи определения за основните понятия на услугите по доставка от страна на операторите и онлайн търговците на дребно без участието на представители на потребителите и МСП да пренебрегне важни елементи за избора на потребителите и да ограничи гамата от предлагани възможности.

4.3.2 ЕИСК призовава за съвместно определяне с участието на всички заинтересовани страни, на обща отворена интерактивна структура по примера на проекта *e-Freight* ⁽²⁰⁾.

4.3.3 ЕИСК призовава Комисията да гарантира контрола на правилното управление на интернет платформите въз основа на удобни за потребителите предварително определени обективни критерии в регулаторната рамка, изисквана от ЕИСК.

4.4 *Мярка 3: Прозрачност на пазарите за доставка, интегрирани услуги и стандарти за качество*

4.4.1 Митническите, пощенските, данъчните и финансовите органи и търговският сектор трябва да се справят с липсата на подробна и съпоставима статистическа рамка относно веригата на операции и заинтересовани субекти — от поръчката онлайн до трансграничната доставка на продукти — чрез събиране от всички доставчици на услуги, работещи на пазара, на подходящи хомогенни и съпоставими данни за трансграничните потоци, осигуряването на универсални услуги, извършените услуги и разглеждането на жалбите.

4.4.2 Събирането на данните трябва да бъде на принципа на „универсалността“, без бюрократични тежести и дублиране. ЕК би трябвало да извърши оценка на възможностите и разходите, свързани с евентуална фиксирана евтина застраховка на трансграничните доставки, свързана с получаването на европейски етикет за качество.

4.5 *Мярка 4: Оперативна съвместимост на процедурите по доставка на колетни пратки*

4.5.1 Операторите по доставката и електронните търговци на дребно следва да осъществяват доброволни решения за свързване на информационните системи и отворените интерфейси с ефикасна и евтина система за доставки и връщане на продукти в „последната миля“.

4.5.2 ЕИСК счита обаче, че това развитие следва да бъде направено въз основа на критериите за оперативна съвместимост, предварително определени в обща регулаторна рамка.

⁽¹⁹⁾ ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 14.

⁽²⁰⁾ Проектът „e-Freight“ 2010-2014 г. от Седмата рамкова програма на ЕС за научни изследвания, в който участват 31 партньори от 14 страни, има за цел да свърже в мрежа всички субекти, които работят в логистиката посредством лесни за ползване интерактивни интернет платформи. Сред препоръките: „Европейската комисия следва да приеме директива или сходен документ във възможно най-кратък срок, с който да се гарантира, че интерфейсът на новосъздадените национални гишета за обслужване използва Common Reporting Schema (CRS), разработен по проекта „e-Freight“, като входящ формат“.

4.6 *Мярка 5: Подобряване на защитата на потребителите*

4.6.1 ЕИСК подкрепя инициативата за предоставяне на CEN на мандати за стандартизация, както и тази за изготвяне на насоки за пълно и еднакво прилагане на Директива 2011/83/ЕС, адресирани към държавите членки за насърчаване на по-активното използване на алтернативни механизми за разрешаване на спорове в рамките на Директива за АРС 2013/11/ЕС.

4.6.2 ЕИСК смята за недостатъчно, че разрешаването на проблема с рекламациите следва да се опира единствено на факта, че „Операторите по доставка, електронните търговци на дребно и потребителските асоциации следва (съвместно) да: осигурят по-доброто си сътрудничество по отношение на разглеждането на рекламации и системите за защита на правата на потребителите“. ЕИСК приветства това сътрудничество при условие че това се извършва в рамките на обща правна рамка.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

ПРИЛОЖЕНИЕ

към СТАНОВИЩЕ на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, получили най-малко една четвърт от гласовете, бяха отхвърлени по време на обсъжданията (член 39, параграф 2 от Правилника за дейността):

Параграф 1.6

се изменя, както следва:

„ЕИСК препоръчва на Комисията, ЕП и Съвета да следят:

- ~~европейската регулаторна рамка, включително и директивите за пощенските услуги, да гарантира достъп до пазара на доставките и гарантира~~ особено да се наблегне на отделянето на особено внимание на проблемите, свързани с универсалността на услугата на умерени цени най-вече в периферните, планинските, островните и необлагодетелстваните зони; (...)“

Резултат от гласуването:

Гласове „за“:	35
Гласове „против“:	67
Гласове „въздържал се“:	10

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа“

COM (2014) 40 final — 2014/0017 (COD)

(2014/C 451/09)

Докладчик: г-н Iozia

На 25 февруари 2014 г. Европейският парламент, и на 27 март 2014 г. Съветът, решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа“

COM(2014) 40 final — 2014/0017 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 183 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК **приветства** предложението за регламент, представено от Комисията, което, заедно с проекта за регламент относно „банковата реформа“, с който е тясно свързано, има за цел да приложи набор от мерки, насочени към повишаване на прозрачността и устойчивостта на европейската финансова система, в рамките на сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК).

1.2 Повишаването на информационната симетрия на пазара, наблюдението на риска при текущите операции и намаляването на броя на непрозрачните и нерегламентирани банкови операции са от основен интерес за пазара и икономиката като цяло.

1.3 В това отношение ЕИСК отбелязва, че названието „паралелна банкова система“ е подвеждащо и създава ненужно объркване в широката общественост. **Паралелни са някои банкови операции**, които се извършват от банкови и небанкови субекти, а не банките като такива или още повече финансовите институции, тъй като участниците в този специфичен пазар често не са с банков произход, като например хедж фондовете, държавните фондове и финансовите дружества, специализирани в областта на фондовете на паричния пазар или на структурирани и сложни деривати. Всички оператори са известни, това, което не е известно на държавата, са някои от техните нерегулирани сделки.

1.4 ЕИСК подчертава значението на настоящия регламент, който дава възможност да се хвърли светлина върху промените на пазара, областите на прекомерен риск, които могат да помогнат на органите за надзор на пазара непрекъснато да наблюдават положението и да предприемат превантивни действия за намаляване на дейностите, оценени като прекалено рискови като цяло. Поради тези причини разглежданият регламент от една страна разкрива на пазара информация, която досега не е била налична, и от друга, предлага на органите допълнителен инструмент за анализ и знания.

1.5 Също толкова важно е **регулирането на дейностите по повторно ипотечиране**, т.е. временното използване на поверените ценни книжа. Задължението за получаване на съгласие от инвеститора, собственик на ценните книжа, позволява да се избегне поемането на рискове, които са предвидени и посочени в договора само в общи линии. Рискът от контрагента се превръща в основен елемент за оценка и позволява да се избегне или най-малкото силно да се ограничи присъствието на не особено надеждни оператори. Всичко това е благоприятно за общата устойчивост на системата като цяло и на субектите с по-голямо присъствие на пазара.

1.6 Предвид всичките инициативи, предприети от Комисията за връщането на финансовата система към естествената ѝ роля на двигател на икономиката и благоденствието на домакинствата и предприятията, ЕИСК смята, че е дошъл моментът за лансиране в Европа на голям **„Социален пакт за устойчиво финансиране“**, в който всички заинтересовани страни да участват в предефинирането на целите и инструментите. Сливът на репутацията на банките, който личи в многобройните проучвания на общественото мнение и анкети през последните години, би трябвало да насърчава всички участници окончателно да обърнат страницата и да станат по-отворени за дебат с обществото. Домакинствата, предприятията, гражданите, работниците и обществото като цяло изискват ефикасна и надеждна финансова система, която да допринася за развитието и заетостта със силен акцент върху социалното и екологичното въздействие на инвестициите.

1.7 ЕИСК признава значителните усилия, които Комисията полага, за да изпълни обещанията да представи 48 законодателни мерки, включени в работната програма за изготвяне на нови нормативни актове. Работата, извършена от ГД „Вътрешен пазар“ със сигурност е много важна по отношение на качеството и количеството, в една много трудна обстановка. Баланс и ефективност са възприетите насоки за работа. ЕИСК счита, че дейностите на Комисията в тази област са успешни и ги приветства, като оценява по-специално признаването от Комисията на сериозните „пропуски в нормативната уредба, неефективен надзор, непрозрачни пазари и прекомерно усложнени продукти“.

1.8 ЕИСК счита, че с приемането на регламента рискът от регулаторен арбитраж става твърде малък и настоятелно призовава Комисията да продължи да се стреми към **свеждане до минимум на нерегулираните операции в периферията** на европейската финансова система.

2. Предложението на Комисията

2.1 Предложението цели да подобри прозрачността на сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК⁽¹⁾), главно по следните три начина:

- мониторинг на системните рискове, свързани със СФЦК: предлаганият регламент изисква всички СФЦК да се докладват в централна база данни. Това ще позволи на надзорния орган да набелязва по-добре връзките между банките и структурите в паралелната банкова система и ще даде възможност да се хвърли светлина върху някои операции за набиране на средства, извършвани от последните;
- оповестяване на информация на инвеститорите, чиито активи са използвани в СФЦК: съгласно предложението СФЦК, извършвани от инвестиционни фондове или други подобни структури, ще бъдат описвани в подробни доклади. Това би дало възможност за подобряване на прозрачността по отношение на инвеститорите, които по този начин ще могат да вземат по-осъзнати инвестиционни решения;
- дейности по повторно ипотечиране: регламентът предвижда подобряване на прозрачността при повторно ипотечиране (всяка употреба на обезпечението от получателя, за собствени цели, преди изпадане в несъстоятелност) на финансовите инструменти чрез определянето на минимални условия, които трябва да бъдат изпълнени от заинтересованите страни, включително писмено споразумение и съгласие преди повторното ипотечиране. Това би довело до ситуация, при която клиентите или контрагентите дават съгласието си преди да се извърши повторно ипотечиране на обезпечението. Освен това те ще вземат това решение въз основа на ясна информация за рисковете, които тази сделка може да носи.

3. Въведение

3.1 Заедно с предложението за структурна реформа на банковия сектор в ЕС, Комисията предложи и допълнителни мерки, насочени към увеличаване на прозрачността на сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК) и възпрепятстване на банките да заобикалят някои правила, прехвърляйки тези дейности към паралелната банкова система. Това е едно от основните притеснения на Комисията.

3.2 Сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК) включват различни видове сделки, които имат сходни икономически последици. Основните СФЦК са заемането на ценни книжа и репо сделките.

3.3 Заемането на ценни книжа се дължи главно на пазарното търсене на конкретни ценни книжа и се използва, например, за къси продажби или за сетълмент. Репо сделките/обратните репо сделки (Repos/reverse repo) като цяло са мотивирани от необходимостта за вземане или отпускане на парични заеми по безопасен начин. Тази практика се състои в покупка/продажба на ценни книжа срещу пари в брой, при предварителна уговорка за последваща покупка или продажба на ценните книжа на предварително определена цена на посочена бъдеща дата.

3.4 СФЦК се използват от управителите на фондове за получаване на допълнителни печалби или финансиране. Репо сделките, например, често се използват за набиране на средства за нови инвестиции. Същевременно обаче тези сделки създават нови рискове или риск от контрагента и риск, свързан с ликвидността. Като цяло само част от допълнителните печалби се предоставят на фонда, но пълният риск от контрагента се поема от инвеститорите на фонда. Поради това прибягването до тези сделки може да доведе до значителна промяна на съотношението между риск и възвръщаемост.

3.5 Връзката между предложението за структурната реформа на европейския банков сектор и този пакет от мерки е ясна. Предложението на Комисията за структурната реформа на европейския банков сектор е насочено към забрана или ограничаване на някои дейности на банките. Очакваното въздействие, обаче, не би било толкова силно, ако тези дейности се преместят от регулираните банкови групи към паралелния банков сектор, където възможностите за контрол от страна на надзорните органи са по-малки.

⁽¹⁾ Сделки за финансиране с ценни книжа.

3.6 Съветът за финансова стабилност (СФС) подчерта, че един неконтролиран фалит на структури от паралелната банкова система може да доведе до системен риск както пряко, така и посредством тяхната взаимосвързаност с традиционната банкова система.

3.7 СФС посочи също, че по-строгото регулиране на банките би могло да изтласка определени банкови дейности извън границите на традиционната банкова система, към паралелната банкова система ⁽²⁾.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства предложението за регламент относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа, което, заедно с регламента относно структурните реформи в банковата система, има за цел да увеличи устойчивостта на банковата система, прозрачността на сделките и разрешаването на евентуални кризи без допълнителни тежести за гражданите.

4.2 Следователно настоящото становище е тясно свързано с това, което ЕИСК изготви по регламента относно структурната реформа.

4.3 ЕИСК оценява признанието на Комисията за „наличието на сериозни пропуски в регулаторната рамка, неефективността на надзора, непрозрачността на пазарите и прекомерна сложност на продуктите“ преди началото на финансовата криза. Тези аргументи ЕИСК започна да използва от самото начало на финансовата криза, като призова за мерки за спешна намеса. Комисията за съжаление не изслуша с дължимото внимание предупрежденията и препоръките, които биха могли да предотвратят допълнителни проблеми.

4.4 ЕИСК осъзнава, че икономическите сили, обиграните лобита и заложените огромни икономически интереси се опитаха да избегнат или забавят необходимите и неотложни мерки в периода след началото на кризата. Въпреки всичко и с изключение на няколко решения, които не могат да бъдат одобрени, Комисията въведе набор от предварително обявени мерки в деня след представянето на докладите на комисията „Larosière“ и на групата на високо равнище „Liikainen“.

4.5 ЕИСК приветства комисар Barnier за това, че спази поетите ангажменти, както и цялата генерална дирекция „Вътрешен пазар“, отговаряща за предложенията относно финансовото регулиране, за отлично свършената работа като цяло и за планираната поредица от тясно свързани и последователни мерки, чрез които да се създаде правна база със значително качество и безспорна ефективност. Общото въздействие на законодателните инициативи ще доведе до постепенно преодоляване на факторите, които доведоха до финансовата криза от последните години.

4.6 ЕИСК винаги е подкрепял необходимостта от добре функционираща финансова система, която да подкрепя реалната икономика, като отделя специално внимание на МСП и на укрепването на социалната икономика и създаването на работни места. Кредитирането играе решаваща роля за предоставянето на услуги за обществото, възвръщайки си ролята на двигател и кормило на реалната икономика с пълно съзнание за социалната отговорност, която трябва да гарантира.

4.7 ЕИСК смята, че извършването на радикална промяна в отношенията между финансовите институции и гражданите не може повече да се отлага. Трябва да се сложи край на резкия спад в доверието в банките и другите учреждения, тъй като той може да нанесе непоправими щети на икономическото и социално развитие.

4.8 ЕИСК се надява — с оглед на многобройните позиции, които е изразявал относно участието на гражданското общество — че в Европа ще се създаде „социален пакт за устойчиво финансиране“, съгласно който всички заинтересовани страни ще участват в разработването на една ефективна, устойчива, прозрачна финансова система, чувствителна към въздействието върху околната среда и социалното въздействие на своите действия.

4.9 Комитетът категорично подкрепя инициативите на Комисията за избягване на риска от регулаторен арбитраж от една страна, и прехвърлянето на дейности към слабо регулирана сфера като „паралелните операции“ в опит за избягване на възникващите все по-строги разпоредби.

4.10 В становищата си по този въпрос ⁽³⁾ ЕИСК изрази ясно своята позиция за свеждане до минимум на тези нерегламентирани области от финансовия сектор.

⁽²⁾ ОВ С 170, 5.6.2014 г., стр. 55.

⁽³⁾ ОВ С 177, 11.6.2014 г., стр. 42, ОВ С 170, 5.6.2014, стр. 55 и становище относно „Структурна реформа на банките в ЕС“ (в процес на изготвяне).

4.11 При подготовката на предложения регламент Комисията е взела под внимание необходимостта от максимално ограничаване на допълнителните разходи за финансовата система, набелязвайки възможно решение в инфраструктурите, като например регистри за данни и съществуващи процедури, предвидени в Регламент № 648/2012 в услуга на прозрачността на сделките, свързани с финансови деривати. ЕИСК изразява съгласие с този подход, който показва вниманието, отделено от Комисията на операторите и крайните потребители, които, както изглежда, биха могли да бъдат натоварени с допълнителните разходи, произтичащи от настоящия регламент.

4.12 ЕИСК смята, че финансовата стабилност — резултат от повишената прозрачност по отношение на дейностите, предвидени в настоящия регламент, като например сделките за финансиране с ценни книжа, другите подобни структури за финансиране и повторно ипотечиране — в действителност е нараснала, повишавайки цялостната устойчивост на системата и на отделните оператори. Включването на всички контрагенти, действащи на финансовите пазари, гарантира изчерпателността на информацията относно реалното съдържание на сделките и на рисковите профили, които отделните участници поемат.

4.13 По тези причини този регламент е от съществено значение за допълването на ефективността на регламента за реформиране на структурата на банковата система, който засяга банковите учреждения, които са достатъчно големи, за да бъдат смятани за потенциални носители на системен риск. Освен това той намалява възможността за избор на преместване към нерегулирани области на финансовата система.

5. Специфични бележки

5.1 Предложението цели да подобри прозрачността на сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК), главно по следните три начина:

5.1.1 Мониторинг на системните рискове, свързани със СФЦК: предлаганият регламент изисква всички СФЦК да се докладват в централна база данни. Това ще позволи на надзорния орган да набелязва по-добре връзките между банките и „паралелните“ банкови структури, и би дало възможност да се хвърли светлина върху някои операции за набиране на средства, извършвани от последните.

5.1.1.1 ЕИСК смята, че този начин на действие помага на надзорните органи да следят по-ефективно експозициите и рисковете, свързани със СФЦК, като гарантират, когато е необходимо, целенасочени и своевременни действия.

5.1.1.2 ЕИСК си задава въпроса дали предложението за съхраняване на данните в депозитарните регистри за период от поне 10 години действително е подходящо. Регламентът за европейската пазарна инфраструктура например предвижда задължение за съхраняване на данните за период от 5 години.

5.1.2 Предоставянето на информация на инвеститорите, чиито активи са използвани в СФЦК: съгласно предложението, по отношение на инвеститорите е възможно да се подобри прозрачността на практиките, следвани от инвестиционни фондове, извършващи СФЦК, и от други подобни структури за финансиране, чрез изискване на подробни доклади за тези операции. Това би довело до вземане на по-осъзнати решения от страна на инвеститорите.

5.1.3 Дейности по повторно ипотечиране: регламентът предвижда подобряване на прозрачността при повторно ипотечиране (всяка употреба на обезпечението от получателя, за собствени цели, преди изпадане в несъстоятелност) на финансовите инструменти чрез определянето на минимални условия, които трябва да бъдат изпълнени от заинтересованите страни, включително писмено споразумение и съгласие преди повторното ипотечиране. Това би довело до ситуация, при която клиентите или контрагентите дават съгласието си преди да се извърши повторно ипотечиране. Освен това те ще вземат това решение въз основа на ясна информация за рисковете, които тази сделка може да носи.

5.1.3.1 От рухването на банката „Lehman“ през 2008 г. прозрачността и насърчаването на „култура на данните“ са в дневния ред на финансовите пазари; ЕИСК напълно подкрепя тази тенденция и изразява пълно съгласие с прозрачността, която е в центъра на предложения механизъм, и с участието на инвеститора чрез изрично съгласие, давано преди всяка сделка.

5.2 Финансовите пазари са глобални и поради това системните рискове, създадени от паралелната банкова система и дейностите трябва да бъдат разглеждани чрез координиран подход на международно равнище. ЕИСК смята, че е абсолютно необходимо да се засили сътрудничеството с властите от най-значимите трети страни, за да се споделят с тях обща стратегия и съгласувани мерки, по възможност еквивалентни.

5.3 ЕИСК смята, че предложението е в съответствие с препоръките на Съвета за финансова стабилност. През август 2013 г. СФС прие 11 препоръки за справяне с рисковете в областта на предоставянето в заем на ценни книжа и репо сделките. Предложеният регламент е в съответствие с четири от тези препоръки (№ 1, 2, 5 и 7), които се отнасят до прозрачността на пазарите за финансиране с ценни книжа, оповестяването на информация за инвеститорите и повторното ипотekiране.

5.4 ЕИСК смята, че административната тежест, която настоящият регламент налага на финансовата система, не е прекомерна, но се прибавя към други административни и управленски тежести, наложени от други разпоредби. ЕИСК подчертава риска те да бъдат прехвърлени, поне частично, на домакинствата и предприятията. Това би означавало финансовата система да се оскъпи за потребителите, от една страна, или да се намалят печалбите на банките — от друга, което не е желателно предвид и без това затрудненото положение на европейската кредитна система.

5.5 ЕИСК подчертава значението на включването на ПКИПЦК (предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа) и ЛУАИФ (лица, управляващи алтернативни инвестиционни фондове) в задължението за оповестяване на техните доклади, както е предвидено в Директива 2009/65/ЕО за преработка на съществуващото законодателство и в Директива 2011/61/ЕО.

5.6 Друг много важен момент се отнася до режима на санкции, който — освен да бъде ефективен, съразмерен и възпиращ — трябва да води и до прилагане на редица минимални мерки. Държавите членки могат да засилят административните санкции, както и да въведат наказателни санкции за особено сериозни случаи. В този случай те са длъжни да гарантират обмена на информация между националните органи, Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) и Комисията.

5.7 Както и по повод Регламента за европейската пазарна инфраструктура, ЕИСК отбелязва, че член 24 относно публикуването на решенията за налагане на административни санкции предоставя твърде голяма свобода на преценка на компетентните органи, които биха могли да изразят противоречиви оценки за един и същи случай. Това несъответствие в оценката би могло да се увеличи в случай на оценка от органи в различни държави. Каква конкретна оценка би могла да се направи на нарушаването на стабилността на финансовите пазари?

5.8 ЕИСК счита за важно и призовава Комисията, както е предвидено в член 13 от Регламента за европейската пазарна инфраструктура, в предложението да се включи отсъстващият понастоящем принцип на равностойност.

5.9 Въпреки че оценява ограничения обхват на делегираните актове, предвидени в настоящия регламент, и тяхната целесъобразност, ЕИСК изразява света недоумение от липсата на конкретен график за упражняването на делегирането. ЕИСК припомня, че многократно е изразявал резервите си по този въпрос.

5.10 ЕИСК подкрепя всички разпоредби на член 15, но посочва, че следва да бъдат изрично посочени поне някои еквивалентни алтернативни механизми, като подчертава риска от евентуален спор между контрагенти по отношение на ефикасността и равностойността на схема, различна от подписа, например запис на телефонен разговор или електронно сертифициране.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска стратегия за по-голям растеж и повече работни места в сектора на крайбрежния и морския туризъм“

COM(2014) 86 final

(2014/C 451/10)

Докладчик: г-н Paulo Barros Vale

На 7 март 2014 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска стратегия за по-голям растеж и повече работни места в сектора на крайбрежния и морския туризъм“

COM(2014) 86 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 189 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства разглежданото съобщение, както направи и при предишните съобщения от 2010 г. и 2012 г., тъй като счита за важни инициативите, които могат да допринесат за развитието на морския и крайбрежния туризъм.

1.2 Като осъзнава ограниченията, наложени от Договора за функционирането на Европейския съюз, ЕИСК подкрепя действията, представени в Съобщението на Комисията. При все това би искал да отправи препоръки и предупреждения с намерението да допринесе за интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж на крайбрежния и морския туризъм, насърчаван в стратегията „Европа 2020“.

1.3 Европа трябва да използва своите природни ресурси, да популяризира своите забележителности, където природата и устройството на крайбрежната и морската територия се намират в хармония. Тъй като крайбрежните зони са от особено стратегическо значение в екологичен, икономически и социален план, решаването на техните проблеми трябва да се извършва в рамките на интегрирана политика за устойчиво развитие, в която се отделя особено значение на устройството на територията, баланса между използването на енергията от възобновяеми източници и останалите крайбрежни дейности и изискванията за градско планиране. Последствията от изменението на климата, които се усетиха и които засегнаха или дори разрушиха крайбрежните зони с отдръпването на крайбрежната линия, не бива да бъдат подценявани, тъй като налагат дълбоки и продължителни приспособявания.

1.4 Както и в миналото, ЕИСК отново подкрепя идеята за създаването на европейска агенция по туризма, в която да участват всички заинтересовани страни, като например туристическите конфедерации, туристическите региони, компетентните органи в сферата на туризма и синдикалните организации в сектора. Създаването на такава организация може да се превърне в движещата сила за популяризирането на Европа в света.

1.5 Може би е дошло време да се обмисли създаването на истинска обща политика за туризма, която, запазвайки свобода на действие на държавите членки, да има общ визия за сектора, да създава синергии и да координира националните политики. Всяка година се появяват разпокъсани идеи, които не могат да се осъществят поради липсата на работа в мрежа и на съвместна стратегия за туризма, която да е в състояние да популяризира като европейска марка традиционните и нетрадиционните туристически дестинации, историческото наследство и гастрономията и същевременно да може да се справя с евентуална отрицателна реклама, която се появява периодично.

1.6 Нарастването на масовия туризъм, за което много допринесе появата на нискотарифните авиокомпаниии, трябва да бъде използвано за създаване или насърчаване на транспортни мрежи, които да свързват районите, обслужвани от летищата, с други по-отдалечени райони, за осигуряване на териториално единство посредством включването в туристическите маршрути на отдалечените области, което ги прави туристически привлекателни, така че в рамките на едно пътуване да могат да се комбинират градски и крайбрежни дестинации. От съществено значение за насърчаване на мобилността е информацията относно съществуващите връзки да бъде на разположение на едно място. ЕИСК подчертава спешната необходимост от преразглеждане на законодателството относно издаването на визи, за да се улесни мобилността на неевропейските туристи, по-специално на туристите от Китай и други нововъзникващи пазарни икономики.

1.7 Специално внимание би трябвало да бъде отделено на отдалечените региони, по-специално в северната част на Европа, които разполагат с отлични климатични условия, като се улеснят транспортните връзки и се установят инфраструктура, комуникации и безжичен интернет, които да привлекат туристи и да спомогнат за оставането на населението в тези региони.

1.8 Наложително е да се пристъпи към същинско управление на туристическите пристанища предвид липсата на информация за съществуването на яхтени пристанища и за връзките между пристанищата, което затруднява достъпа на яхти и круизни кораби. Недостатъчното управление на пристанищата пречи на развитието на туризма, както и на движението на хора и стоки. Комисията би могла да разгледа този проблем от гледна точка на политиките за създаване на единния пазар и за свободното движение, като работи за отстраняване на съществуващите недостатъци.

1.9 Експоненциалният ръст на круизния туризъм доведе до нови реалности, чието въздействие още не е подобаващо проучено. Въпреки че увеличаването на туристическите потоци в определени пристанища е важно за развитието на крайбрежните райони, от съществено значение е да се сведе до минимум отрицателното въздействие, което тези пикови моменти в трафика могат да предизвикат в посещаваните райони. Трябва да бъдем добре подготвени, за да се справим с рисковете от замърсяване на водите и въздуха от горивото, използвано от големите круизни кораби, и с рисковете за околната среда, произтичащи от посещаването на туристическите дестинации от хиляди души. Необходими са също усилия за координиране на информацията относно междинните пристанища на тези кораби с местния туризъм, за да се избегне едновременният приток на туристите от круизните кораби с други туристи, които могат да организират посещенията си по друго време на деня.

1.10 Предложението за проучване на нуждите от обучение и създаване на „сини работни места“ в портала EURES е важно, като от съществено значение е дейността на Комисията за мащабно популяризиране и повишаване на осведомеността в държавите членки с цел включването на резултатите в техните национални политики за обучение. Обучителните дейности, които трябва да бъдат подкрепени и които са насочени не само към служителите на предприятията и институциите, свързани с туризма, но и към ръководителите на предприятия от сектора, трябва да покриват, освен темите за подобряването на качеството на туристическото обслужване, и тези, свързани с популяризирането на Европа като туристическа дестинация. Следва да се отбележи, че повишаването на осведомеността относно значението на туризма, европейското културно наследство и околната среда трябва да започва от задължителното образование, за да може младежите да бъдат възпитавани в тази посока от най-ранна възраст.

1.11 Отново във връзка с въпроса за круизния туризъм, Европа ще трябва да следи внимателно политиките за заетост, приети от круизните компании. Младежката заетост в Европа може и трябва да бъде защитена в един сектор, който бележи ръст и има голям потенциал за пригодност за заетост.

1.12 ЕИСК припомня значението на някои разпоредби, които могат да отговорят на предизвикателствата на сектора на туризма и по-специално на крайбрежния и морския туризъм, като:

- насърчаването на европейска платформа, която предоставя интегрирана информация относно шосейните, железопътните, морските и въздушните връзки — затрудненията по отношение на мобилността на туристическите потоци изключват от развитието отдалечените региони с висок туристически потенциал, по-специално в северната част на Европа, поради липса на информация относно съществуващия транспорт, трудности по отношение на координирането му или дори липсата на такъв;
- насърчаването на природния и устойчив туризъм, на социалния, морския, културния и спортния туризъм, на бизнес пътуванията, на спа туризма и лечебния туризъм, на историческия, културния, религиозния и гастрономическия туризъм;
- насърчаването на туризма за възрастни хора и хора с увреждания, с намалена подвижност и със специални нужди;
- признаването на културното наследство на Европа и на нейното уникално историческо наследство, което го отличава от другите райони, защитата на историческото наследство и популяризирането му като водеща туристическа дестинация;
- акцентирането върху сигурността, която Европа може да предложи на своите посетители по време на пътуванията и пребиваването им, върху качеството на водата и безопасността на храните, медицинските, фармацевтичните и болничните грижи, личната сигурност и зачитането на гражданите и на техните основни права.

1.13 ЕИСК препоръчва да се направи проучване на предпочитанията на туристите, които посещават или желаят да посетят Европа, за това какво им е харесало или не, за причините, които са ги накарали да се върнат или са ги разубедили да го направят, за причините, обуславящи предпочитанията им към неевропейските дестинации. Това проучване, което следва да се разпространи сред различните туроператори, яхтени и други пристанища, туристически сдружения и органи, отговарящи за туризма, правителства и европейски власти, би дало възможност за запознаване с поведението и характеристиките на туристите, с цел да се подкрепи вземането на решения и да се очертаят общи стратегии за развитие на сектора.

1.14 ЕИСК призовава също така, в рамките на дебата относно туризма и действията, които трябва да се предприемат, да се установи връзка между морския и крайбрежния туризъм и речния туризъм, като се оползотворят условията, предлагани от реките и естуарите в допълнение към дейностите в крайбрежните зони. Използването на реките предоставя възможността за динамизиране на нови продукти като круизи с гастрономически цели, селски туризъм и екотуризм, аестуарите — райони с висока ландшафтна и образователна стойност, дават възможност за наблюдение на птиците и на биологичното разнообразие, характерно за тези места.

2. Въведение

2.1 Разглежданото съобщение, което е продължение на Съобщението от 2010 г.⁽¹⁾, в което беше обявена стратегия за устойчивия крайбрежен и морски туризъм, и на Съобщението от 2012 г. относно „Син растеж: Възможности за устойчив растеж в морските дейности и корабоплаването“⁽²⁾, е посветено на сектора на крайбрежния и морския туризъм като на една от петте приоритетни области на синята икономика.

2.2 Секторът на крайбрежния и морския туризъм вече беше признат като важна верига за създаване на стойност, която може да генерира устойчиви растеж и заетост. Крайбрежният и морският туризъм е най-значимата морска дейност в Европа. Той осигурява заетост на близо 3,2 млн. души, почти половината от които са млади хора. Този сектор генерира 183 млрд. евро брутна добавена стойност и е съставен предимно от микропредприятия или от малки и средни предприятия и в него оперират повече от една трета от всички европейски предприятия, свързани с туризма.

2.3 Целта на Съобщението е да бъдат определени предизвикателствата пред сектора, а именно: да се стимулира ефективността и конкурентоспособността, като се повишават знанията, като се разглеждат проблемите, свързани с нестабилността на търсенето и съществуващата разпокъсаност на сектора; да се насърчават уменията и иновациите; да се укрепва устойчивостта, като се акцентира на проблемите, свързани с натиска върху околната среда, насърчаването на иновативно, устойчиво и висококачествено предлагане и откриването на възможности в географските ограничения, по-конкретно островния характер и отдалечеността.

2.4 В Съобщението се разглеждат също въпросите, свързани с използването на фондовете на ЕС и интегрирането на политики на Европейския съюз, които имат отношение към крайбрежния и морския туризъм.

3. Общи бележки

3.1 Синият растеж, който включва традиционните сектори, секторите в процес на развитие и нововъзникващите сектори, представлява сложно и амбициозно предизвикателство, към което трябва да се приложи интегриран подход. Експлоатирането на крайбрежните зони трябва да отчита интересите на различните сектори, които ги използват, без да се изключват въпросите, свързани с околната среда. Специално внимание трябва да бъде отделено на териториалното и на акваториалното устройство, които обуславят туристическото предлагане. Трябва да се обърне внимание на междусекторното измерение, през призмата на което следва да се разглеждат тези въпроси, тъй като без опазване на територията и защита на околната среда не е възможно развитието нито на крайбрежния, нито на какъвто и да друг вид туризъм. Значението на използването на енергия от възобновяеми източници е извън всякакво съмнение и следва да се популяризира усилено. Обаче следва да бъде отделено специално внимание на разполагането на съоръженията, така че да не пречат на развитието на морско-туристическите дейности. Следва да се избягва разполагането на атомни електроцентрали в туристическите райони.

Балансът на крайбрежните зони трябва да се разглежда в динамична перспектива, тъй като метеорологичните явления и човешката дейност водят до постоянни промени. Природните ресурси са в основата на икономиката и затова трябва да бъдат разглеждани, заедно с иновациите, като стълбове на интелигентния и социалноприобщаващ растеж.

3.2 Основните проблеми на туризма продължават от години, като пример могат да бъдат посочени предизвикателствата, свързани със сезонния характер, несигурният и нискоквалифициран труд работи (по-специално сред младите хора), липсващото предлагане на нови иновативни продукти, трудният достъп до финансиране, по-конкретно за микропредприятията и МСП. Ето защо е изключително важно да се изготви европейска политическа рамка за развитие на туризма, да се въведе истинска европейска политика за туризма, която да насочва общите стратегии за развитие, като оставя на държавите членки свободата да развият собствена политика на национално равнище.

⁽¹⁾ COM(2010) 352 final, становище на ЕИСК, ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 44.

⁽²⁾ COM(2012) 494 final, становище на ЕИСК, ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 87.

3.3 Борбата със сезонния характер на крайбрежния и морския туризъм трябва да минава през предлагането на нови продукти, които да привличат нови потребители, основно през неактивния туристически сезон. Разработването на нови продукти, насочени към туризма на възрастните хора или към необлагодетелстваните групи, проучването на потенциала на морския туризъм, независимо дали става въпрос за любителското корабоплаване (ветроходни и моторни яхти), морските спортове (уиндсърфинг, кайтсърфинг, сърфинг, бодиборд, гребане, водни ски, джетове, спортен риболов, подводен риболов или гмуркане, включително гмуркане сред останки от кораби) или разходките с лодки и круизни кораби, и развитието на туризма, свързан с таласотерапията, голфа или природния туризъм, могат да бъдат решение за увеличаване на процента на заетост в неактивния туристически сезон, което ще допринесе за оставане на населението в регионите, зависещи от туризма. Подкрепата за развитието, особено за отдалечените региони, на нови индустрии, насочени към туризма, които използват продукти от крайбрежните райони, и универсалният достъп до широколентови мрежи също могат да допринесат за справяне с проблема, свързан със сезонността, и да привлекат млади хора в тези области.

3.4 Някои по-нетрадиционни дейности, свързани с морските дейности, вече са широко разработени от местни спортни клубове, чието ноу-хау може да бъде проучено. Подкрепата за морския туризъм трябва да се превърне в реалност, като се регламентира секторът, създадат се нови инфраструктури или се модернизират вече съществуващите и се разкрият нови възможности, позволяващи този вид предлагане, което е много привлекателно за нетрадиционните туристи.

На различни места морският и крайбрежният туризъм е свързан с речния туризъм. Тази връзка не бива да се забравя и затова е препоръчително изготвянето на общи стратегии за развитие. В това отношение водните спортове за забавление са дейност, която трябва да бъде динамизирана с разработването на нови продукти, които комбинират потенциала на морските дейности с този на речните.

3.5 Туризмът не може да се разглежда самостоятелно, а по-скоро като сектор, повлиян от различните политики на ЕС и по-специално от политиките за транспорта, заетостта, образованието, околната среда, иновациите, сигурността, защитата на потребителите и др. Отговорът на проблемите трябва да се разглежда по интегриран начин, тъй като действията, провеждани в рамките на различните политики, оказват пряко въздействие върху сектора.

3.6 Комисията няма правомощия да се намесва пряко в сектора на туризма, но може да разреши някои от посочените проблеми посредством действия в сферата на нейните правомощия по отношение на насърчаването на вътрешния пазар, по-конкретно по отношение на свободното движение на лица и стоки и целите за създаване на единен пазар, като разгледа проблеми, които надхвърлят сектора на туризма и засягат други сфери, където намесата е не само възможно, но и желателна.

4. Конкретни бележки

4.1 Информацията относно туристическия сектор е разпръсната, което затруднява проучванията и оценките както поради липса на данни, така и поради липса на специфични показатели, които да дават възможност за съпоставимост. ЕИСК приветства намерението за преодоляване на този пропуск, но обръща внимание на факта, че от Съобщението през 2010 г., в което беше повдигнат този проблем, е постигнат незначителен напредък.

4.2 Усилията на Комисията за насърчаване на качествения туризъм, който предлага Европа, могат да допринесат за смекчаване на проблема със сезонния характер на туристическата дейност и свързаните с това социални и икономически проблеми. Европа е изправена пред конкуренцията на нови дестинации в нововъзникващите икономики, с привлекателни ниски цени, но където не се предлагат същите условия по отношение на сигурността или културното богатство. Популяризирането на Европа като туристическа дестинация трябва да се основава на качеството като отличителен елемент и на най-доброто, което Европа може да предложи: нейното културно богатство, сигурността, разнообразието на услугите, зачитането на правата на гражданите, улеснения достъп за хора с увреждания или със специални нужди, наличието на телекомуникационни връзки и безжични мрежи. Признаването на значението на културното наследство на Европа и неговото опазване са от стратегическо значение за развитието на устойчив и приобщаващ туризъм.

4.3 Към туризма за възрастни хора също трябва да се подходи със специално внимание. В световния контекст на развитие на демографската структура, при който се наблюдава тенденция към застаряване на населението, при определянето на стратегията в сектора трябва да се акцентира на туризма, свързан със здравето и с културното и природното наследство. В крайна сметка именно туристите над 50 г. са тези, които харчат най-много и които имат най-много време за пътуване и предпочитат да го правят в неактивния туристически сезон.

4.4 Секторът на круизния туризъм отбеляза значителен растеж. При все това реалното въздействие от междинните спирания върху крайбрежните дейности е ограничено защото спиранията са кратки, а разпространението на информация за местното предлагане не е ефективно. Предложеното в Съобщението насърчаване на диалога между операторите на круизни пътувания, пристанищата и заинтересованите страни в областта на крайбрежния туризъм е важно и трябва да бъде направено в рамките на развитието на транснационални и междурегионални партньорства, мрежи, клъстери и стратегии за интелигентно специализиране с цел да се преодолее разпокъсаността на сектора. Ефективността на работата в мрежа е реалност, от която туризмът не може да остане встрани. Тази подкрепа би могла да бъде насърчавана в рамките на европейска агенция за туризма, чието създаване вече беше предложено в настоящия документ, която би служила за платформа за провеждането на широк дебат относно проблемите на сектора и за основа за работа в мрежа и сътрудничество.

4.5 Обучението на квалифициран персонал е от ключово значение за постигането на устойчив и приобщаващ растеж. Туристическият сектор е изправен пред сериозни трудности по отношение на квалификацията на работещите в него, тъй като в него са заети много млади хора, които се сблъскват със сезонността и несигурността на работните места и недостатъчната възможност за напредък в кариерата. ЕИСК приветства създаването на раздел „сини работни места“ в портала EURES и на карта на потребностите от обучение в сектора на туризма и призовава държавите членки да бъдат приканени да включат тези резултати в популяризирането на предложенията за обучение, финансирани от Европейския социален фонд и други частни инициативи, както и да насърчават работата в мрежа на вече съществуващите училища и представянето на проекти, свързани с туристическия сектор в рамките на програма „Еразъм+“. Тук трябва да се включи и обучението на ръководители на предприятия в сектора, което ще им даде възможност да се запознаят и възприемат добри управленски практики, да ги осъвременяват с оглед на действащото законодателство и на използването на информационните технологии и ще ги направи съпричастни към околната среда и специфичните проблеми на туристическия сектор.

4.6 Що се отнася до проблема с различните умения, които се изискват от държавите членки за скипери на яхти, ЕИСК изразява съжаление, че Комисията не представя достатъчно амбициозни предложения. Макар и да е вярно, че Комисията разполага с ограничени правомощия по въпросите на туризма, това не важи за въпросите, свързани със свободното движение на хора и услуги и създаването на единния пазар, в които се вписва и тази тема.

4.7 Трябва да се насърчава използването на иновационни системи за управление чрез портала за туристическия бизнес. Следва да се отбележи, че този портал, насърчаван от Комисията, както и други сайтове, свързани с туризма, като Европейския център за мониторинг на туризма, платформата Tourism Link или платформата eCalypso, не са преведени на всички езици, което може да затрудни използването им от потребителите в някои държави или да ги разубеди да ги използват.

4.8 Устойчивостта на крайбрежния и морския туризъм трябва да се основава на пълното зачитане на околната среда, като се използва взаимосвързан подход към сухоземните и морските територии. Укрепването на устойчивостта посредством предложените действия се оказва от голямо значение за разработването на нови продукти, които включват богатото европейско наследство и опазването на околната среда. Трябва да се подчертае още веднъж, че дейностите, осъществявани в други сектори, като околна среда, море и транспорт, са свързани с туризма, и Комисията, в рамките на своите инициативи, трябва да обърне специално внимание на техните последици за сектора на туризма.

4.9 ЕИСК приветства включването на туризма сред конкретните цели на Програмата за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия (COSME) за периода 2014 — 2020 г., защото счита, че това предоставя значителна възможност за развитието на сектора, с подкрепата за насърчаването на международни проекти за сътрудничество и приемането на устойчиви модели за туристическо развитие, насърчавани чрез „Най-добри европейски дестинации“. Изготвянето на онлайн ръководство, съдържащо преглед на основните възможности за финансиране, заслужава подкрепата на ЕИСК, предвид многосекторния характер, който могат да имат инициативите в областта на туризма. Отново следва да отбележим, че езиковите бариери могат да са пречка пред използването и търкуването на онлайн ръководството.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Разгръщане на потенциала на колективното финансиране в Европейския съюз“

COM(2014) 172 final

(2014/C 451/11)

Докладчик: г-н **Juan Mendoza Castro**

На 14 март 2014 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Разгръщане на потенциала на колективното финансиране в Европейския съюз“

COM(2014) 172 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2014 г.

На 500-та си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли 2014 г. Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 195 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства съобщението на Комисията и изтъква потенциала за растеж на колективното финансиране (*crowdfunding*) в ЕС като алтернативен източник на финансиране.

1.2 ЕИСК подчертава, че колективното финансиране в икономиката допринася благоприятно за инвестициите, иновациите и заетостта, като същевременно разширява възможностите за избор на кредитополучателите.

1.3 Благодарение на всеобщата достъпност на колективното финансиране лицата с увреждания няма да бъдат изключени от този източник на финансиране.

1.4 Предприятията в ЕС са по-силно зависими от банково кредитиране, отколкото тези в САЩ и по тази причина при финансова криза последиците от рецесията са по-сериозни. Освен това много страни в ЕС често са прекалено рестриктивни по отношение на кредитите за МСП.

1.5 ЕИСК изтъква зависимостта на МСП от банковото кредитиране — ситуация, която ще се запази въпреки наличието на алтернативни източници, които невинаги са лесно достъпни.

1.6 Колективното финансиране има принос за финансовата екосистема, който сам по себе си няма да може да реши проблемите с финансирането на предприятията.

1.7 Стартиращите предприятия (*start ups*), младите новатори и предприятията от социалната икономика играят важна роля в „Програма 2020“ и в Програмата в областта на цифровите технологии.

1.8 Колективното финансиране с нефинансова възвръщаемост е широко разпространено в ЕС. Трябва да се проучат последиците от данъчните преференции, които се различават в отделните държави членки.

1.9 Европейското законодателство би трябвало да обхване единствено определени видове колективно финансиране с финансова възвръщаемост, но не и даренията и други форми на спонсориране с нестопанска цел.

1.10 Нормативната уредба би трябвало да се основава на постигането на баланс, защита на инвеститорите и избягване на прекомерното регулиране. Действията на регулатора обаче са от основно значение за вдъхване на доверие у инвеститорите.

1.11 Целта на правилата са опростени административни процедури, кратки срокове за решаване и възможно най-ниски разходи, както и неутралност, прозрачност, избягване на нелоялни практики и достъпни процедури за подаване на жалби. Всичко това е в полза както на доставчиците, така и на потребителите.

1.12 Потенциалните инвеститори трябва да получават достъпна, ясна, своевременна, надеждна и неподвеждаща информация.

1.13 ЕИСК предлага ЕС да допълни действията на държавите членки в подкрепа на инициативи с нестопанска цел, насърчаващи ценности като заетостта, солидарността, плурализма, демокрацията и свободата.

1.14 Колективното финансиране би следвало да се признава изрично в законодателството на държавите членки като нова форма на спонсорство.

2. Въведение

2.1 През последните години се наблюдава тенденция, при която определени средства за производство започват да преминават от предприятията към физически лица, известни под наименованието „произвеждащи потребители“⁽¹⁾.

2.2 Този процес се ускори с появата на интернет и постави началото на т.нар. „икономика на сътрудничеството“, при която дадено лице решава да сподели с останалите притежавано от него имущество, понякога в замяна на пари. Вж. становището на ЕИСК „Съвместното потребление — модел за устойчиво развитие за XXI век“⁽²⁾ и резолюцията на Европейския парламент⁽³⁾.

2.3 В този контекст в интернет процъфтяват шепа стартиращи предприятия, тъй като мрежата в много случаи позволява премахване на посредничеството, в резултат на което лицата могат да обменят цифрови и физически стоки. За съжаление, за да не се уронва доверието, е необходимо да се обърне внимание на евентуално неправомерно използване на тази област на интернет от страна на „авантюристи“.

2.4 Във финансовата област също се появяват други механизми като емитиране на облигации с висока доходност (high yield) на първичния европейски пазар или на местно равнище посредством създадения неотдавна алтернативен пазар на инструменти с фиксиран доход (MARF).

2.5 Прякото кредитиране (*direct lending*) позволява на предприятията да се финансират посредством двустранни преговори със специализирани на пазара агенти и без банково посредничество; или най-алтернативното колективно финансиране, при което в общия случай дребни инвеститори се обединяват чрез интернет, за да предоставят свои спестявания на кандидати за заем.

3. Кратко съдържание на съобщението

3.1 Зелената книга „Дългосрочно финансиране на европейската икономика“⁽⁴⁾ постави началото на широка дискусия относно различните фактори, които позволяват на европейската икономика да насочи средства към инвестициите, нужни за осигуряване на икономически растеж⁽⁵⁾.

3.2 Според Комисията под колективно финансиране се разбира покана, отправена към обществеността — обикновено чрез интернет страница, с която се набират средства за конкретни проекти или бизнес инвестиции. По този начин платформите или кампаниите за финансиране свързват множество непрофесионални инвеститори с организаторите на проекта. Трябва обаче да се предотврати злоупотреба с тях.

⁽¹⁾ Alvin Toffler, „Третата вълна“, стр. 86 и следващи.

⁽²⁾ ОВ С 177 от 11.6.2014 г., стр.1.

⁽³⁾ Резолюция на ЕП относно „Европейска програма за потребителите“, 2012/2133(INI).

⁽⁴⁾ COM(2013) 150 final.

⁽⁵⁾ Вж. Становище на ЕИСК, ОВ С 327 от 12.11.2013 г., стр.11.

3.3 Най-честите прояви на колективно финансиране са:

- дарения;
- спонсорства (рекламиране в замяна на финансиране);
- награди (получава се стока или услуга на стойност, по-малка от внесената сума);
- предварителни продажби (получаване на средства за пускане на даден продукт на пазара);
- лихвени или безлихвени заеми;
- инвестиции в предприятия (закупуване на облигации или акции).

3.4 Предимства: това е алтернативна форма на финансиране, която се отличава с гъвкавост, участие на обществото и голямо многообразие на формите. Освен това колективното финансиране достига директно до потребителя, улеснява проучванията на пазара и дава възможност за достъп до кредит на лицата, които срещат по-големи трудности при получаването му.

3.5 Това финансиране обаче носи рискове и предизвикателства: възможност за измама или пране на пари, липса на вторичен пазар и др.

3.6 Сред европейските разпоредби, свързани с тази област, са такива, които се отнасят до: проспекта при публично предлагане на ценни книжа⁽⁶⁾, ДПФИ⁽⁷⁾, европейските платежни услуги⁽⁸⁾, потребителските кредити⁽⁹⁾ и ипотечните кредити⁽¹⁰⁾.

3.7 Приоритети, определени в Зелената книга: създаване на експертна група за получаване на консултации по различни въпроси; повишаване на осведомеността и информацията; оценяване на действащите разпоредби в държавите членки, за да се определи необходимостта от намеса на равнището на ЕС.

3.8 Комисията признава, че в ЕС колективното финансиране все още е много слабо застъпено в сравнение с банковите заеми, но счита, че е „обещаващо“ на фона на други източници като бизнес ангели (*business angels*) или рисков капитал.

3.9 Развитието на колективното финансиране е изправено пред различни предизвикателства като липсата на прозрачност на приложимите правила, ролята, която трябва да играе вътрешният пазар и интеграцията му във финансовата екосистема.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК взема под внимание съобщението и изразява съгласие с необходимостта от подобряване на знанията за този източник на финансиране с потенциал за растеж в Европа. Освен това изразява съгласие, че алтернативните модели на финансиране могат да помогнат на новосъздадените предприятия да пристъпят към следващите етапи на набирането на средства.

4.2 Данните подкрепят „маргиналният“ характер, който Зелената книга приписва на колективното финансиране, което през 2012 г. е било в размер на 735 милиона евро⁽¹¹⁾, спрямо 6 билиона евро банкови заеми за нефинансови институции⁽¹²⁾.

4.3 Трябва обаче да се изтъкне неговия ръст. В световен план колективното финансиране нарасна постепенно от 530 млн. USD през 2009 г. до 5,1 млрд. USD през 2013 г. по оценки, което се равнява на кумулативен годишен ръст от 76 %. В географски план най-големият пазар беше Северна Америка (и най-вече САЩ) с 60 % от общия обем, следван от Европа, на която се пада дял от 36 %⁽¹³⁾.

4.4 Колективното финансиране има ползотворно влияние върху икономиката, тъй като предлага алтернатива на традиционните източници на финансиране и благоприятства инвестициите, иновациите и създаването на работни места. Следва да се изтъкне и евентуалното му въздействие върху развитието на дейностите на социалната икономика, занаятчийските предприятия и микропредприятията⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Директива 2003/71/ЕО (ОВ L 345/64) изменена с Директива 2010/73/ЕС (ОВ L 327/1).

⁽⁷⁾ Директива 2004/39/ЕО (ОВ L 145/1).

⁽⁸⁾ Директива 2007/64/ЕО (ОВ L 319/1).

⁽⁹⁾ Директива 2008/48/ЕО (ОВ L 133/66).

⁽¹⁰⁾ Предложение за директива COM(2011) 142 final.

⁽¹¹⁾ Massolution (2013 г.), Crowdfunding Industry Report („Доклад за сектора на колективното финансиране“) 2012 г., <http://www.crowdsourcing.org/research>.

⁽¹²⁾ European Banking Federation Facts and Figures („Факти и цифри на Европейската банкова федерация“) (2012 г.): <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf>.

⁽¹³⁾ <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1330-the-crowdfunding-phenomenon>

⁽¹⁴⁾ Вж. становищата на ЕИСК относно „Финансиране на предприятията/алтернативни механизми за предоставяне на средства“ и относно „Дългосрочно финансиране на европейската икономика“ (предстои публикуване в ОВ).

4.5 Необходимо е да се насърчи и благоприятства всеобщата достъпност, за да се гарантира участието на лица с увреждания в платформите за колективно финансиране, като се избегне възможността тези лица да бъдат изключени от тази нова форма на финансиране, която предлага допълнителна възможност за третия сектор.

4.6 ЕИСК приветства решението за включване на представители на МСП в експертната група. В тази група трябва да бъдат представени както структури, свързани с предлагането, така и с търсенето.

5. Финансова структура и икономически растеж

5.1 Финансовата структура има тясна връзка с икономическия растеж и последиците от кризата. Предприятията в САЩ получават по-голям дял финансиране на капиталовите пазари, отколкото в ЕС, където предприятията разчитат предимно на банкови кредити. Относителната значимост на банковото финансиране варира от под 20 % в Съединените щати до над 60 % в някои държави — членки на ЕС.

5.2 Банките са по-склонни да предоставят заеми по време на „нормална“ рецесия, като по този начин смекчават последиците за икономиката. Ситуацията обаче се променя, когато икономическата криза се съчетае с финансова. В този случай рецесиите в страните с по-силна насоченост към банкови системи са три пъти по-тежки, отколкото в тези, които разполагат с пазарно ориентирана финансова структура⁽¹⁵⁾.

5.3 В ЕС липсата на достатъчно финансиране е вторият най-сериозен проблем за предприятията (първият е привличането на клиенти)⁽¹⁶⁾.

5.4 Осигуряването на ликвидност за финансовата система от страна на ЕЦБ с цел улесняване на кредитирането на предприятията несъмнено би било много благоприятна мярка за европейската икономика.

6. Колективно финансиране с финансова възвръщаемост (*financial return crowdfunding*)

6.1 Финансиране на МСП

6.1.1 ЕИСК вече разглежда проблемите с финансирането в редица становища, като подчерта важността на МСП за европейската икономика⁽¹⁷⁾.

6.1.2 Силното ограничаване на кредитирането (*credit crunch*) вреди на икономиката и по-специално на съществуването на МСП, за които банковите заеми (често трудно отпускани) представляват основен източник на финансиране. Това е една от причините за голямото нарастване на безработицата, което се усеща особено силно в някои държави — членки на ЕС.

6.1.3 Като се има предвид, че обикновено става дума за инвестиции в малък размер, колективното финансиране е насочено предимно към МСП (и микропредприятията сред тях), които представляват преобладаващата част от европейската стопанска структура (99,8 % от общия брой нефинансови предприятия в ЕС-28) с решаващ принос към заетостта, тъй като осигуряват работни места за 67,2 % от работната сила⁽¹⁸⁾.

6.1.4 ЕИСК отбелязва съществуващия скептицизъм във връзка с ефективността на алтернативните източници на финансиране. Съобщението на Комисията относно дългосрочното финансиране на европейската икономика⁽¹⁹⁾ беше възприето като стъпка напред, но недостатъчна, според европейското сдружение на МСП, за които колективното финансиране ще е приложимо за „малък брой“ предприятия, като се има предвид, че стартиращите предприятия представляват едва 1 % от МСП⁽²⁰⁾.

6.2 Финансиране на стартиращите предприятия

6.2.1 ЕИСК изтъква необходимостта Съюзът и държавите членки да насърчават и подкрепят колективното финансиране, специално в случая на новосъздадените новаторски предприятия (*start ups*). Стартиращите предприятия, занимаващи се с проекти за научноизследователска и развойна дейност в сферата на високите технологии — които са сред целите на Програмата в областта на цифровите технологии — представляват особен интерес поради потенциалното си благотворно влияние върху растежа и работните места. Това обаче не изключва т.нар. традиционни или занаятчийски сектори, които също могат да бъдат много новаторски.

6.2.2 Освен това ЕИСК предлага ЕС и държавите членки да насърчават и подкрепят колективното финансиране чрез развиване и стимулиране на социалните иновации, младите новатори и социалната икономика. Структурите на социалната икономика имат ключова роля в стратегията „Европа 2020“ за постигане на социално приобщаване и приобщаване на уязвими групи посредством създаването на заетост и съчетаването на социалната и икономическата стойност.

⁽¹⁵⁾ *Financial structure and growth* („Финансова структура и растеж“). BIS Quarterly Review, март 2014 г.

⁽¹⁶⁾ ЕЦБ: *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area* („Проучване на достъпа до финансиране за МСП в еврозоната“), 2013 г.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 77 от 31.3.2009 г., стр. 23, ОВ С 27 от 3.2.2009 г., стр. 7, ОВ С 351/45 15.11.2012 г., ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр.33.

⁽¹⁸⁾ Евростат: *Structural business statistics overview* („Структурен преглед на статистическите данни за предприятията“), декември 2013 г.

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 168 final.

⁽²⁰⁾ Европейската асоциация на занаятчиите, малките и средни предприятия (UEAPME), съобщение от 27.3.2014 г.

6.2.3 Макар и недостатъчно за финансиране на ежедневното функциониране на дадено предприятие, колективното финансиране е особено подходящо за този тип инициативи, в много случаи водени от млади предприемачи, които желаят да реализират конкретен бизнес проект.

7. Колективното финансиране във финансовата екосистема на ЕС

7.1 ЕИСК посочва, че колективното финансиране може да играе известна роля като източник на финансиране редом с други нетрадиционни форми като бизнес ангели (*business angels*), рисков капитал (*venture capital*), взаимноизгодно (*win win*)⁽²¹⁾ заеми и др. Но в действителност големият проблем, който трябва да решат икономическите и паричните органи, освен ограниченото кредитиране (*credit crunch*), е свързан с изискваните високи обезпечения.

7.2 В ЕС насърчаването на небанкови канали за финансиране може да допринесе за засилване на започналата преди две десетилетия тенденция към по-голямо склонност на предприятията да прибегват до капиталовите пазари. Трябва да се обмислят изискванията за платежоспособност, за да се гарантира възвръщаемост на инвестираните капитали и да се придаде по-голяма правна сигурност на този източник на финансиране.

8. Колективно финансиране с нефинансова възвръщаемост (*crowdfunding with non-financial return*)

8.1 Даренията, безлихвените заеми или безвъзмездното прехвърляне на права могат да бъдат насочени към проекти с търговски характер, но обикновено представляват солидарни вноски за социални инициативи, ръководени от сдружения с нестопанска цел. Безвъзмездното спонсорство може да благоприятства създаването или поддържането на културни или спортни дейности.

8.2 Колективното финансиране е обичаен модел за финансиране сред социалните предприятия. Потенциалът на този механизъм, по-специално за приобщаващото предприемачество, трябва да се оцени в по-широкия контекст на инициативата за социално предприемачество.

8.3 Като се има предвид, че даренията и някои форми на инвестиции подлежат на специален режим на данъчно облагане в държавите членки, ЕИСК счита за уместно предложението на Комисията да се проучат последиците от данъчните стимули.

9. Специфични бележки

9.1 Необходимост от европейско законодателство

9.1.1 Колективното финансиране може да набере скорост, за да се превърне в жизнеспособна алтернатива за финансиране, само ако се насърчава доверието на инвеститорите. Регулаторният орган трябва да играе основна роля в тази област.

9.1.2 Комисията споменава възможни „бъдещи действия“, които би предприела, след като получи становището на експертната група. ЕИСК счита, че подобряването на трансграничното колективно финансиране определено ще изисква законодателство, в което са хармонизирани вече приетите (или в процес на приемане) критерии от държавите членки. В тези „нови пазари“ трябва да се обърне особено внимание на интереса и защитата на потребителите.

9.1.3 Това хармонизиране би могло да се изрази в приемането на регламент относно платформите за колективно финансиране с финансова възвръщаемост, който да включва най-малкото:

- реда и условията;
- услугите, които трябва да предоставят;
- количествените ограничения;
- задълженията за информиране (включително евентуални конфликти на интереси);
- изключенията от приложното му поле;
- забраните (по-специално произтичащи от забраната за придобиване и публикуване на свързани проекти);
- изискванията за равнопоставени условия на конкуренция;
- финансовите изисквания и
- задължение за публичен регистър (публичност и прозрачност).

⁽²¹⁾ <http://www.bofidi.be/en/nieuws-3/recent-posts/148-winwinloananinterestingalternativemethodoffinancing>

9.1.4 Дейностите за спонсориране и други с нефинансова възвръщаемост би трябвало да бъдат изключени от евентуален европейски законодателен акт, тъй като не носят рисковете, свързани с дейностите с финансова възвръщаемост. Евентуалните нередности, които могат да се проявят, вече са обхванати от административното и наказателното право на държавите членки.

9.1.5 ЕИСК предлага да се разгледа регламентирането на колективното финансиране основно в следните случаи:

- емитиране или записване на ценни книжа в акционерни дружества (закупуване на облигации или акции);
- емитиране или записване на ценни книжа в дружества с ограничена отговорност;
- заеми с лихва (на физически лица или предприятия).

9.1.6 Евентуален европейски нормативен акт би трябвало да бъде гъвкав и балансиран, като избягва както прекомерното регламентиране (което може да бъде пречка пред разпространението на колективното финансиране), така и липсата на защита на инвеститорите. С други думи, той следва да бъде обективен, прозрачен, пропорционален на преследваните от него цели и да предлага високо ниво на защита на инвеститорите.

9.1.7 При всички положения инвеститорите трябва да са наясно, че никога не може да се изключи наличието на известен риск.

9.1.8 Основни принципи са простите административни процедури и свеждането до минимум на бюрокрацията. Освен това се изискват:

- равнопоставени условия на конкуренция;
- намаляване на административните разходи;
- кратки срокове за решение.

9.1.9 Правилата би трябвало да гарантират, че платформите за колективно финансиране работят въз основа на основните принципи на:

- неутралност;
- дължима грижа;
- стремеж към максимален интерес на клиентите, които трябва да бъдат добре информирани;
- предотвратяване на нелоялни търговски практики при неговия маркетинг;
- достъпни процедури за подаване на жалби.

9.1.10 Информацията за потенциалните инвеститори би трябвало да бъде:

- ясна и целесъобразна;
- навременна и достатъчна;
- обективна и достоверна;
- неподвеждаща с действия или пропуск.

9.1.11 Правата на интелектуална собственост на лицата, които представят проекти в интернет, ще останат защитени, когато влезе в сила Регламентът за създаването на единен европейски патент.

9.2 Насърчаване на алтернативни източници на финансиране

9.2.1 ЕИСК счита за целесъобразно обществените власти да провеждат кампании за разпространение на колективното финансиране с цел да насърчат по-добра насоченост на предприятията към капиталовите пазари. По-специално трябва да се предоставя целесъобразна информация на МСП в сътрудничество с техните организации.

9.2.2 Обучението, насочено както към предприемачи, така и към инвеститори — по-специално инвеститори в неблагоприятно положение — също ще играе изключително важна роля за интегрирането на колективното финансиране в европейската икономика. За тази цел ще трябва да се насочат необходимите ресурси за трансфер на подходящи знания както за администрирането на платформите, така и за ефективната оценка на рисковете от транзакциите.

9.2.3 Колективно финансиране с нефинансова възвръщаемост

ЕИСК подчертава, че:

- то може да насърчи общите европейски ценности като солидарността, плурализма, демокрацията и свободата. За тази цел е важно Съюзът да приеме и в тази сфера мерки, допълващи приетите от държавите членки мерки, подкрепяйки създаването на платформи от европейски интерес за проекти, насочени към укрепване на икономическото, социалното или териториалното сближаване, в които могат да вземат активно участие организациите на работодателите, синдикатите и други представители на организираното гражданско общество.
- Целесъобразно е колективното финансиране да бъде изрично признато в законодателството на държавите членки като нова проява на спонсорство — не само по форма, но и по съдържание — тъй като можем да говорим за новаторство в продукти и процеси. Това трябва да се признава и подкрепя от държавите членки.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно личните предпазни средства“

COM(2014) 186 final — 2014/0108 (COD)

(2014/C 451/12)

Докладчик: г-жа Butaud-Stubbs

На 2 април 2014 г. Европейският парламент и на 24 април 2014 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно личните предпазни средства“

COM(2014) 186 final — 2014/0108 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2014 г.

На 500-та си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 191 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства действието на Европейската комисия, което има за цел да замени директивата от 1989 г. относно личните предпазни средства (ЛПС), т.е. „всяко съоръжение или приспособление, проектирано за носене или държано за лична защита срещу един или повече рискове за здравето или безопасността“ с регламент, за да осигури задължително и еднакво прилагане във всички държави членки.

1.2 ЕИСК счита, че повечето от предложените изменения са положителни:

- създава се обща рамка за законодателството, приложимо по отношение на продуктите;
- уточняване на задълженията на всички оператори, частни и обществени, участващи в процедурите за оценка на съответствието на ЛПС с изискванията, посочени в предложението за регламент и приложенията към него;
- въвеждане на две нови категории на ЛПС: изработени по мярка ЛПС и индивидуално пригодени ЛПС;
- новият срок на валидност от пет години на сертификатите за съответствие.

1.3 ЕИСК си задава все пак въпроси доколко са уместни някои предложени изменения:

- включването на продукти за частно ползване, които осигуряват защита срещу топлина, влага и вода;
- многообразието на езикови режими, предвидени за информацията, които трябва да бъде посочена.

1.4 ЕИСК счита, впрочем, че използването на ЛПС трябва да бъде включено в обща политика за превенция на рисковете на работното място, която по-конкретно включва:

- точно определяне на рисковите фактори;
- адаптиране на работните места за намаляване на излагането на рискове;
- промяна на организацията на работата;
- обучение на работниците с цел предотвратяване на рисковете, ергономия и носене и употреба на ЛПС.

1.5 Тези цели са впрочем в основата на новата европейска стратегическа рамка за безопасност и здраве при работа за периода 2014 — 2020 г., приета на 6 юни 2014 г. и е желателно да се посочат в предложението за регламент COM(2014) 186 final. Нека припомним, че през 2013 г. 3 млн. работници са станали жертва на тежка злополука на работното си място.

1.6 Също така е за съжаление отсъствието на каквито и да било икономически съображения за европейския пазар на ЛПС, който по преценки е възлизал на 10 млрд. евро през 2010 г., бележи ръст вследствие на технологическите иновации (нови влакна, интелигентни тъкани, наноматериали...) и се ориентира към задоволяване на нуждите от защита, но и на общественото търсене на комфорт, удобство, лекота и естетика.

1.7 ЕИСК изразява също така съжаление, че не е обърнато достатъчно внимание на процедурите за поддръжка, контрол и преразглеждане на ЛПС, за ЛПС които се използват от повече хора, както и за ЛПС втора употреба.

2. Съдържание на предложението за регламент

2.1 Предимствата и ограниченията на директивата от 1989 г.

2.1.1 Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета въз основа на член 114 от Договора има за цел да попълни установените празнини във функционирането на общия пазар на лични предпазни средства.

2.1.2 Директива 89/686/ЕИО относно личните предпазни средства е приета на 21 декември 1989 г. Тя става изцяло приложима от 1 юли 1995 г.

2.1.3 В нея личните предпазни средства се определят като „всяко съоръжение или приспособление, проектирано за носене или държано за лична защита срещу един или повече рискове за здравето или безопасността“.

2.1.4 Тя определя основните изисквания за безопасност, на които трябва да отговарят ЛПС, за да бъдат пуснати на пазара и да се движат свободно в рамките на общия пазар. ЛПС трябва да бъдат проектирани и произведени в съответствие с разпоредбите на директивата. Производителите трябва да поставят маркировката „СЕ“ и да предоставят на ползвателите указания за съхранението, използването, почистването, поддръжката, обслужването и дезинфекцията на ЛПС.

2.1.5 От 1995 г. се появиха някои трудности при прилагането на директивата:

- различните интерпретации при въвеждането в националните законодателства, довели до фрагментиране на общия пазар;
- погрешно разбиране на някои разпоредби от страна производителите и нотифицираните органи;
- изключване на някои категории ЛПС, което не винаги изглежда обосновано (едно и също предпазно средство се счита за ЛПС, когато се използва от професионалист, например ръкавици за миене на съдове в ресторант, и не се счита за такова, когато се използва от частно лице).

2.1.6 Впрочем Европейската комисия се стреми да постигне опростяване и да адаптира директивата от 1989 г. към новата правна рамка, която определя общата рамка за законодателството на ЕС за хармонизация в областта на продуктите

2.2 Съдържание на предложението за регламент

2.2.1 Преразгледан обхват

2.2.1.1 Занапред се включват ЛПС, проектирани и произведени за употреба от частни лица за защита срещу топлина, влага и вода при не особено тежки условия (ръкавици за миене на съдове, кухненски ръкавици за фурна, гумени ботуши...), докато каските за защита на водачите на дву- и триколесни моторни превозни средства се изключват от обхвата поради влизането в сила на регламент на Икономическата комисия за Европа на ООН.

2.2.2 Привеждане в съответствие с типичните разпоредби за законодателството на Съюза за хармонизация в областта на продуктите

2.2.2.1 Задълженията на всички икономически оператори — производители, упълномощени представители, вносители и разпространители, са определени в съответствие с разпоредбите на законодателството на Съюза за хармонизация в областта на продуктите. Действително, от 2008 г. новата законодателна рамка е хоризонтален инструмент на общия пазар, който има за цел да засили ефикасността на законодателството на ЕС в областта на безопасността на продуктите (Регламент (ЕО) № 765/2008 във връзка с акредитацията и надзора на пазара и Решение № 768/2008/ЕО във връзка с обща рамка за предлагането на пазара на продукти).

2.2.3 Нова категоризация на рисковете за процедурите за оценка на съответствието

2.2.3.1 ЛПС се разпределят в 3 категории рискове и за всяка една от тях е предвидена отделна процедура за сертифициране.

Категории рискове	Процедури за сертифициране	Примери
Категория I Минимални рискове свързани с повърхностни механични наранявания; контакт с вода, контакт с горещи повърхности, (под 50 °C), излагане на слънчева светлина и атмосферни условия, които не са екстремни	Самосертифициране Вътрешен производствен контрол (модул A — приложение IV)	Ръкавици за миене на съдове, кухненски ръкавици за фурна, слънчеви очила...
Категория II ЛПС, предназначени да защитават срещу рискове, различни от минимални (I) и от много големи (III) ЛПС, изработени по мярка, с изключение на ЛПС, предназначени да защитават срещу минимални рискове	Изследване на ЕС на типа (Модул B — Приложение V) Съответствие с типа въз основа на вътрешен производствен контрол (Модул C — Приложение VI)	Предпазни каски, облекло с висока видимост...
Категория III Много големи рискове вредни вещества, агресивни химикали, йонизиращи лъчения, среда с висока температура (над 100°C), среда с ниска температура (под - 50°C), падане от високо, електрически удар и работа по устройства под електрическо напрежение, удавяне, срязване с ръчни моторни триони, рязане със струя под високо налягане, огнестрелни или прободни рани, вреден шум...	Категория III: изследване на ЕС на типа (модул B — приложение V) + допълнителна процедура с участие на нотифициран орган: — или съответствие с типа въз основа на проверка на продукта (модул F — приложение VII), — или съответствие с типа въз основа на осигуряване на качеството на производството (модул D — приложение VIII) — Идентификационен номер на сертифицирания орган	Апаратура за дишане, ЛПС за защита срещу падане...

2.2.3.2 Следва да се отбележи, че в категория III са добавени някои нови рискове, напр. от прободни рани и вредни шумове.

2.2.3.3 Не е много ясна съдбата на индивидуално пригодените ЛПС, както са определени в член 3 — в коя категория рискове попадат и коя процедура за сертифициране се прилага?

2.2.4 Ограничаване до 5 години на срока на валидност на сертификатите за съответствие

2.2.4.1 Това съществено изменение е въведено по искане на някои контролни органи на държавите членки, които са установили на своите пазари наличие на ЛПС с валидни все още сертификати, като в същото време стандартите са основно променени (напр. спасителни жилетки).

2.2.5 Изясняване на основните изисквания за опазване на здравето и безопасност

2.2.5.1 С регламента се премахват секциите, съдържащи изисквания по отношение на три вида рискове, оказали се неприложими или създаващи объркване:

- защита срещу механични вибрации (секция 3.1.3);
- защита срещу вредните ефекти на шума (секция 3.5);

— защита срещу нейонизиращи лъчения, (секция 3.9.1).

2.2.6 Засилен контрол върху нотифицираните органи

2.2.6.1 На държавите членки се предоставят засилени правомощия за контрол върху нотифицираните органи. Те могат да се противопоставят на нотифицирането на даден орган, който не е развивал дейност от години, който вероятно не разполага с технически и човешки ресурси за издаване на сертификати или който е издал в миналото неправомерни сертификати за съответствие на ЛПС.

2.2.7 Преходен период след влизането в сила

2.2.7.1 Предвиден е преходен период от две години след влизането в сила на регламента, за да се даде време на производителите, нотифицираните органи и държавите членки да се адаптират към новите изисквания.

3. Общи бележки

3.1 Включването на ЛПС за защита срещу минимални рискове като вода и влага ще бъде ли оперативно? Как ще бъде информиран потребителят? Струва ли си да се уточняват условията за поставяне на маркировката ЕС (четивност, формат...), както напр. вече съществуващите уточнения за посочване на етикета на състава и указанията за поддръжка на тъканите за всички ЛПС за употреба от частни лица, които се продават, дават се под наем или се заемат. Тези нови задължения няма ли да доведат до увеличаване на цената на дребно?

3.2 За съжаление не е посочен технологическият прогрес, който обаче присъства засилено в този отрасъл в области като текстилни влакна и материали (тефлон, латекс, неопрен, нитрил...), технологии за покритие или филтриране, интегриране на датчици, микро-електронни сензори за предаване на информация или на енергия („интелигентни тъкани“) за увеличаване на степента на защита срещу рискове.

3.3 Нищо не се споменава и за потенциала на този пазар за европейските производства на ЛПС (текстил, облекло, обувки, производители на аксесоари), който обаче беше определен от Европейската комисия през 2007 г. като един от *водещите пазари* в промишлеността.

3.4 Следва да се отбележи също, че в предложението за регламент не са остатъчно добре разгледани човешките аспекти — носенето на ЛПС ще бъде оптимално след инструктаж и обучения на работниците, за да им се обяснят рисковете, условията за използване на ЛПС, необходимите указания. Трябва също да се предвиди изпитателен срок за ЛПС, за да се гарантира приспособяването им към физическите особености на ползвателя и към работните места (приложение II, параграф 1.3 следва да се допълни в съответствие с натрупания опит в световен мащаб).

3.5 Наистина, всички тези аспекти попадат в обхвата на предложението за директива относно безопасността и здравето от 12 юни 1989 г. (89/391/ЕИО), която има за цел подобряване на безопасността и здравето на работното място и определя задълженията на работодателите, както и правата и задълженията на работниците.

3.6 Политиката в областта на ЛПС се вписва в общата политика, водена на равнище предприятие или отрасъл, за намаляване на излагането на рискове. Тази политика се основава на точно определяне на рисковите фактори и изготвяне на списък с мерки за тяхното намаляване или отстраняване, напр. проучване на решение чрез оборудване за аспирация преди да се прибягне до кислородни апарати. Винаги трябва да се дава предимство на колективно решение за превенция на рисковете, преди да се прибягне до решение чрез лични предпазни средства.

3.7 Работата по оценка на рисковете се осъществява с партньори в рамките на предприятието: представителни организации на персонала, представители на персонала, комитети по хигиена и безопасност...или извън предприятието: трудова медицина, бюро за проучване, обществена агенция за по-добри условия на труд...

3.8 Следва да се обърне особено внимание на процедурите за поддръжка, контрол и преразглеждане на ЛПС, за да се гарантира максимална защита срещу рисковете, за които са проектирани. Поддръжката включва по-специално инспектиране, съхранение, почистване, поддръжка и подходящо складиране.

3.9 Предложението за регламент разглежда само частично случаите на излагане на повече рискове.

3.10 Предложението за регламент не разглежда изобщо ЛПС, които се използват от повече хора (напр. предпазните каски на строеж). Следва да се определят хигиенните правила, които да се спазват.

3.11 Предложението за регламент не разглежда и въпроса за ограниченията за носене на ЛПС; по медицински причини някои работници не могат да носят ЛПС. В тази редки, но съществуващи случаи, как да подходи работодателят, който е длъжен да осигури безопасност за всички — да преустрои работникът на друга длъжност, да приспособи работното място...?

3.12 Въпросът с ЛПС втора употреба не е разгледан в предложението за регламент, а според някои национални източници този пазар, по-конкретно за рисковете от категория I, се развива бързо поради икономическата криза, която засяга много от отраслите, които ги използват най-много (строителство, благоустройство, транспорт...).

4. Специфични бележки

4.1 Текст на предложението за регламент, съображение (24): валидността на сертификата за съответствие на ЛПС, определена на максимум 5 години, позволява да се гарантира преглед въз основа на последните съществуващи научни познания, което се вписва изцяло в целите за превенция и подобряване на безопасността и здравето на работниците, предвидени в Рамкова директива 89/391 от 12 юни 1989 г. Предвидена е опростена процедура, в случай, че няма значително изменение на стандартите.

4.2 Член 3: би било полезно да се добавят някои определения — „ЛПС втора употреба“, „органи за надзор“, посочени в член 11 и член 13, както и „нотифициращи органи“, отговорни на национално равнище за нотификацията на органите, които на свой ред имат правомощия да проверяват съответствието на ЛПС.

4.3 Член 8.3: срокът за съхранение на техническата документация, определен на 10 години изглежда прекален, още повече валидността на сертификата за съответствие е само 5 години. Защо да не се определят и двата срока на 5 години?

4.4 Член 8, параграфи 3, 7 и 10, член 9, параграф 2, буква а), член 10, параграфи 3, 4 и 7, член 11, параграф 2, член 13, член 15, параграфи 1, 2 и 3, приложение II, параграф 2.12: в тези различни членове са предвидени различни езикови режими за различни документи относно ЛПС и тяхното съответствие с процедурите, които се прилагат:

- посочено е *„език, който е лесен за разбиране за крайните ползватели“*, израз от съдебната практика на съда на ЕС, но който може да изглежда доста субективен;
- езиковият въпрос е споменат и в параграф 2.12 от приложение II: *„Идентификационните маркировки... трябва да са написани на официалния(ите) език(ци) на държавата членка, в която ще се използва екипировката“*;
- накрая в член 15 (параграфи 2 и 3) се използва следният израз, който изглежда по-точен от правна гледна точка: *езика или езиците, изисквани от държавата членка, в която ЛПС е предложено на пазара*.

ЕИСК разбира причините, довели до създаване на три езикови режима, но предлага с цел опростяване да се запази само последната формулировка.

4.5 Член 15, параграф 3: изразът *„непрекъснато се актуализира“* би могъл да бъде тълкуван по различен начин на национално равнище. Защо да не се определи периодичност, например ежегодно?

4.6 Член 42: предложеният период от две години след влизането му в сила е несъмнено възискателен, предвид броят на необходимите изменения, най-вече в държавите членки със слаби административни структури (повторно нотифициране на нотифицираните органи в 28 държави членки, промяна на срокът на валидност на сертификатите за съответствие), но необходим с оглед на целите за превенция и подобряване на условията на труд, по-конкретно по отношение на намаляването на трудовете злоупотреби.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно въжениите линии“

COM(2014) 187 final — 2014/0107 (COD)

(2014/C 451/13)

Докладчик: г-н Jan SIMONS

На 24 април 2014 г. Съветът и на 2 април 2014 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно въжениите линии“

COM(2014) 187 final — 2014/0107 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 184 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя избора на регламент в съответствие с член 114 от ДФЕС за правно основание поради различното тълкуване на действащата директива по някои въпроси.

1.2 ЕИСК приветства факта, че предложението за регламент съответства на Директива 2000/9/ЕО, която следва да се приведе в съответствие с приетия през 2008 г. „пакет законодателни документи за стоките“, и по конкретно с Решение № 768/2008/ЕО („Решението за НЗР“), по което той вече даде положително становище.

1.3 ЕИСК настоятелно призовава да бъде разгледана задълбочено терминологията, по-специално в немската езикова версия, както и определенията на понятията и възприемането на безспорно добри елементи от действащата директива, или съответно елементи, произтичащи от тази директива.

1.4 ЕИСК откри множество непълноти, които в настоящия документ биха могли да бъдат представени в частта със заключенията; във връзка с това той изрично препраща към параграф 4.2 и по-нататък, както и към част 5, където са изложени и решенията.

2. Въведение

2.1 Още през 1994 г. ЕИСК представи становище ⁽¹⁾ по предложението на Европейската комисия за Директива относно въжениите линии за превоз на хора. В него ЕИСК подкрепи Комисията особено по отношение на заложената от нея цел да гарантира координиран подход на държавите членки и изграждането на система за цялостен надзор в рамките на Европейския съюз, за да се постигне и поддържа високо равнище на безопасност и да се намали рискът от бъдещи злоупотреби.

2.2 Също така резултатът би трябвало да бъде активен на по-широка основа, конкурентоспособен индустриален сектор, който може по-добре да се наложи на световните пазари. Тъй като повечето производители на световния пазар са от Европа, всяка мярка, която цели подобряване на перспективите за продажби, трябва да произтича от разумна, практична отправна точка.

2.3 Въжени линии се използват главно в туризма, особено в планинските региони, като този факт играе важна роля за икономиката на съответните региони и придобива все по-голямо значение в търговския баланс на държавите членки ⁽²⁾.

⁽¹⁾ ОВ С 388, 31.12.1994 г., стр. 26.

⁽²⁾ Настоящият и следващите три абзаца са съображения от Директива 2000/9/ЕО.

2.4 Държавите членки отговарят за гарантирането на безопасността на въжените линии при тяхното изграждане, пускане в експлоатация, както и по време на тяхната експлоатация. Също така, заедно с компетентните органи, те носят отговорност в областта на използването на земите, благоустройството и опазването на околната среда. В националните законодателства има съществени различия, свързани със техники, специфични за дадена национална промишленост, както и с местни обичаи и производствени практики. Те предписват специфични размери и устройства, както и специфични характеристики. Тази ситуация кара производителят да дефинира наново продуктите си за всяка поръчка, което противоречи на предлагането на стандартни решения.

2.5 Съществените изисквания за сигурност и опазване на здравето следва да бъдат спазвани, за да се гарантира сигурността на въжените линии. Тези изисквания следва да бъдат прилагани разумно, за да може да бъде отчетено съществуващото технологично ниво към момента на пускане на пазара, пускането в експлоатация и самата експлоатация, както и техническите и икономически изисквания.

2.6 Освен това въжените линии могат да бъдат трансгранични и в тези случаи противоречащи разпоредби в отделните страни могат да затруднят изграждането им.

2.7 Едва обаче от 2000 г. съществуват законодателни разпоредби. Директива 2000/9/ЕО относно въжените линии за превоз на хора ⁽³⁾ беше приета на 20 март 2000 г. и е приложима от 3 май 2002 г. Основните типове въжени линии в обхвата на Директива 2000/9/ЕО са наземната въжена железница (фуникуляр), кабинните линии, седалковите линии с откачващи се седалки, седалковите линии с фиксирани седалки, въздушните трамваи, фунителите (двувъжени линии с големи кабинни), комбинираните съоръжения (съставени от няколко типа въжени линии, като кабинните линии и седалковите линии) и ски влековете.

2.8 Днес — почти десет години по-късно — по редица причини е необходимо преразглеждане на разпоредбите във връзка с въжените линии.

3. Обобщение на представеното предложение

3.1 С предложението се цели замяната на Директива 2000/9/ЕО с регламент и тази директива да се хармонизира с т.нар. „пакет законодателни документи за стоките“, приет през 2008 г., и по-конкретно с Решение № 768/2008/ЕО („Решението за НЗР“).

3.1.1 С Решението за НЗР се установява обща рамка за законодателството на ЕС за хармонизация в областта на продуктите. Тази рамка се състои от разпоредби, които се използват хармонизирано в законодателството на ЕС в сферата на продуктите (напр. определения, задължения на икономическите оператори, нотифицирани органи, предпазни механизми). Тези общи разпоредби бяха подсилени, за да се гарантира, че директивите могат да се прилагат и изпълняват по-ефективно на практика. Въведени са и нови елементи, като задължения на вносителите, които са от основно значение за подобряване на безопасността на продуктите на пазара.

3.1.2 С предложението се цели също така да се отстранят някои затруднения, които се наблюдаваха при прилагането на Директива 2000/9/ЕО. По-конкретно властите, нотифицираните органи и производителите имаха различни мнения по отношение на това дали определени типове съоръжения са в обхвата на Директива 2000/9/ЕО, а оттам и различно мнение дали трябва да се произвеждат и сертифицират по изискванията и процедурите от Директивата.

3.1.3 Мненията се различаваха и по въпроса дали дадени видове оборудване трябва да се разглеждат като подсистеми, инфраструктура или предпазни устройства.

3.1.4 Освен това в Директивата не е уточнено кой вид процедура за оценяване на съответствието трябва да се прилага към подсистемите.

3.2 Тези различаващи се подходи доведоха до пазарни изкривявания и различно третиране на икономическите оператори. Производителите и операторите на съответните съоръжения трябваше да променят оборудването или подлежаха на допълнително сертифициране, водещо до извънредни разходи и забавяне при разрешаването и експлоатацията на тези съоръжения.

3.3 Ето защо с предлагания регламент се цели да се увеличи правната сигурност относно обхвата на Директива 2000/9/ЕО и по този начин да се постигне по-добро прилагане на съответните правни разпоредби.

⁽³⁾ ОВ L 106, 3.5.2000 г., стр. 21.

3.4 Освен това Директива 2000/9/ЕО съдържа разпоредби за оценяването на съответствието на подсистемите. Въпреки това не е установена конкретна процедура, която трябва да бъде спазвана от производителя и нотифицирания орган, на производителя също така не се предлага широкият спектър от процедури за оценяване на съответствието, които са на разположение за предпазни устройства. По тази причина с предлагания регламент се уеднаквяват процедурите за оценяване на съответствието на подсистемите с тези, които вече се използват за предпазните устройства, въз основа на модулите за оценяване на съответствието по Решение № 768/2008/ЕО за създаване на обща рамка за предлагането на пазара на продукти (Решение за НЗР). В тази връзка с него се предвижда и нанасянето на маркировката „СЕ“, която да указва съответствието с разпоредбите му, съгласно съществуващата система за предпазните устройства.

3.5 В предложението е взет предвид Регламент (ЕС) № 1025/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно европейската стандартизация ⁽⁴⁾. Предложението включва:

- изясняване на обхвата по отношение на въжените линии, предназначени едновременно и за превоз на хора, и за развлечение;
- въвеждане на набор от процедури за оценяване на съответствието на подсистемите на базата на съществуващите модули за оценяване на съответствието на предпазните устройства, които са уеднаквени към Решението за НЗР;
- привеждане в съответствие към Решението за НЗР.

Изключват се:

- въжените линии, използвани за развлечение на панаири или в увеселителни паркове;
- въжените линии, предназначени за селскостопански или промишлени цели;
- всички въжени съоръжения, при които ползвателите или превозните средства се преместват по вода.

3.6 Процедурите за оценяване на съответствието на предпазните устройства се запазват в предложението. Същевременно обаче в него са актуализирани съответните модули съгласно Решението за НЗР.

3.7 Запазва се изискването за участие на нотифициран орган на етапа на проектирането и производството на всички подсистеми и предпазни устройства.

3.8 С предложението е въведен набор от процедури за оценяване на съответствието на подсистемите на базата на модулите за оценяване на съответствието от Решението за НЗР. Освен това се въвежда нанасянето на маркировката „СЕ“ за подсистемите, тъй като няма причина те да се разглеждат по различен начин от предпазните устройства.

3.9 В предложението са включени по-строги критерии за нотифицирането на нотифицираните органи и са въведени специални изисквания към нотифициращите органи. Необходимо е адаптиране към новите технологии, за да се създадат възможности за нотифициране онлайн. Важно е да се определи срок, през който всякакви съмнения или съображения относно компетентността на органите за оценяване на съответствието да бъдат изяснени, преди те да започнат да функционират като нотифицирани органи.

4. Общи бележки

4.1 Тъй като обаче стана ясно, че не винаги се гарантира хармонизирано транспониране на разпоредбите на директивите, ЕИСК изтъква, че при подобни усилия за хармонизиране ⁽⁵⁾, с които би трябвало да се стимулира свободното движение на стоки на вътрешния пазар, гарант за хармонизирано транспониране са регламентите. Ето защо ЕИСК също така подкрепя избора на регламент, както и член 114 от ДФЕС като правно основание.

4.1.1 Доколкото контролът върху изпълнението на регламента е в правомощията на държавите членки, Европейската комисия трябва да следи за неговата еднородност.

4.2 В този случай обаче трябва подробно да бъдат възприети ⁽⁶⁾ безспорно добрите елементи от действащата директива или разпоредбите, произтичащи от нея, и утвърдили се практики, а други, нови елементи в регламента трябва да получат точна езикова формулировка.

⁽⁴⁾ ОВ L 316, 14.11.2012 г.

⁽⁵⁾ Член 114 от ДФЕС.

⁽⁶⁾ Следва да се отбележи, че в приложенията или в членовете, които са възприети от Решение № 768/2008/ЕО (вж. член R2 и следващи), при случайно избрани места се установяват недостатъци.

4.2.1 Не е ясно защо допълнението „за превоз на хора“ беше заличено в заглавието на регламента, когато в съображение 8 ясно се посочва, че обхватът е същият, като този на директивата.

4.2.2 Термините понякога се различават значително от тези в хармонизирания набор от стандарти за въжените линии и следва да бъдат приведени в съответствие.

4.2.3 Настоящата формулировка на предложението за регламент (член 2, параграф 2, буква а) не позволява ясно разграничение между асансьорите (особено наклонени асансьори) по смисъла на Директива 95/16/ЕО и наземните въжени железници. Свързаната с това информация, която се предоставя в съображение 11, не е достатъчна и не е подходяща за еднозначна класификация на практика. Важно е, че все още е възможно изграждането на открито за различни приложения на наклонени асансьори по смисъла на Директивата относно асансьорите (връзки между паркинг в долината и крепост или стар център на град на високо, връзки между ски писти и др.).

4.2.4 В член 2, параграф 2), буква е) от настоящия регламент се изключват съоръжения, разположени върху вода. С цел да се избегнат недоразумения и различни тълкувания се добавя съображение 12, което обаче не допринася за по-доброто разбиране. Що се касае до член 2, параграф 2, буква е) следва да бъде уточнено, че параграфът се разделя на „речни салове, движени с въжета“ (така както е дефинирано в Директива 2000/9/ЕО) и „въжени линии за водни ски“.

4.2.5 Въжените линии за превоз на хора, за разлика от други директиви (напр. Директивата относно машините), подлежат на регулирани процедури на разрешаване, които се дефинират от държавите членки. Следователно не е необходимо върху предпазните устройства и подсистемите да се отбелязва търговското наименование и пощенският адрес, особено ЕС декларациите за съответствие⁽⁷⁾, в които се съдържат тези данни, както и в приложението, което трябва да бъде представено на отговорния орган. За да можем да се представим икономическото отражение на този член, може да приемем например, че при една фиксирана въжена железница това би се отнасяло за 500 плакети. Ето защо член 11 (Глава II) би трябвало да бъде променен като в първото изречение се заличи „върху подсистемата или предпазното устройство или, когато това не е възможно, върху неговата опаковка или в“.

4.2.6 В член 2, параграф 2), буква г) от обхвата на настоящия регламент се изключват въжените линии в увеселителни паркове, предназначени само за развлечение. Възниква въпросът какво значение има по отношение на разпоредбите относно сигурността съответно основните изисквания дали лицето, което използва въжената линия я използва за развлечение или за превоз? Ето защо се препоръчва да се запази само текстът „монтираните на място или подвижните съоръжения, използвани на панаири“.

4.2.7 В съображения 57 и 58 и в член 41 се дефинират преходни разпоредби. Въпреки това липса обща формулировка, че предложението за регламент не се отнася до съоръжения, които вече са пуснати в експлоатация. В член 9 като нов параграф 3 трябва да се добави формулировката от Директивата относно въжените линии (съображение 28) — „не е необходимо да се изисква привеждане в съответствие на всички съществуващи въжени линии с разпоредбите, приложими за новите въжени линии“. Допълнително в член 9 след настоящия параграф 3 следва да се включат разпоредби относно евентуалното възстановяване на въжени линии. „Възстановяване на въжени линии трябва да бъде възможно при следните условия:

- да има възможност за вграждането на предпазни устройства и подсистеми, за които е направена оценка на съответствието и които са пуснати в продажба в съответствие с Директива 2000/9/ЕО или с действащия регламент;
- съоръжението, което ще бъде преместено, да отговаря на такова техническо състояние, че след възстановяването да може да се гарантира в голяма степен равностойно равнище на безопасност като на ново съоръжение.“

4.2.8 Член 36, параграф 2 постановява, че нотифицирани органи при поискване на други нотифицирани органи трябва да дават и положителни резултати от оценяване на съответствието. Нотифицираните органи са независими институции, които трябва извършват икономически операции. С цел да се предотврати трансферът на знания, следва да се заличат думите „и, при поискване, положителни“.

4.3 ЕИСК приветства факта, че предложението за регламент съответства на Директива 2000/9/ЕО и на „пакета законодателни документи за стоките“, приет през 2008 г., и по-конкретно с Решение № 768/2008/ЕО („Решението за НЗР“), по което той вече даде положително становище⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Изхожда се от това, че сертификатите на ЕО за съответствие не губят своята валидност.

⁽⁸⁾ ОВ С 120, 16.5.2008 г., стр. 1.

5. Специфични бележки

Бележки по други съображения и членове от предложението за регламент.

5.1 В немската версия на проекта на регламент се използва често думата „konstruiert“ (бълг.: изградени) или „Konstruktion“ (бълг.: конструкция) вместо „проектирано“ или „проектиране“ (подобно на Директива 2000/9/ЕО). (Бел. пр.: не се отнася до българската езикова версия.) Те се използват в целия текст на немски език. Примери за това могат да бъдат намерени в съображение (1), член 1, член 2, параграф 1, член 3, параграф 1, член 3, параграф 3, член 8, параграф 1.

5.2 Що се отнася до определението на „предпазно устройство“ в член 3, параграф 4, то трябва да се промени като се заличат думите „или въжана линия“. Причината за това е, че в инфраструктурата, за която държавите членки установят процедури, по смисъла на регламента не може да има „предпазни устройства“, а те се определят като „компоненти, от които зависи безопасността“.

5.3 В член 11, параграф 9 се предвижда, че производителите, при обосновано искане от страна на държавите членки трябва да предоставят цялата информация и документация, необходима за доказване на съответствието. За да се гарантира, че компоненти, които са изградени съгласно хармонизиран набор от стандарти (и за които съответно е валидна презумпцията за съответствие), не могат да бъдат засегнати от този член, се препоръчва за уточнение параграф 9 да започва с думите: „По отношение на компоненти, които не са приведени в експлоатация съгласно определеното от хармонизирания набор стандарти, производителят предоставя и т.н.“.

5.4 Думата „Drahtseilbahn“ (бълг. въздушна въжана линия) в съображение 8 в текста на немски език не ни е известна и не съответства с текстовете на нидерландски и английски език.

5.5 В предложението за регламент на немски език, например в съображение 17, се говори за „Wartung“ (бълг. поддръжка). „Wartung“ на немски е само част от дейностите по „Instandhaltung“ (бълг. поддръжка), която включват инспекцията, поддръжката и ремонта. Следователно думата „Wartung“ в целия текст на немски език трябва да се замени с „Instandhaltung“. Понятието „maintained“ (бълг. поддържан) в текста на английски език е правилно.

5.6 Използваният в директивата на ЕС относно въжените линии термин „основни изисквания“ е заменен в предложението за регламент със „съществени изисквания“ (например в член 6). В английската езикова версия както преди се използва понятието „съществени изисквания“ аналогично на Директива 2000/9/ЕО. Цялото предложение за регламент би трябвало да се коригира като се използва понятието „съществени изисквания“.

5.7 Съображение 19 е свързан в минимална степен с текста на документа и следва да бъде заличен.

5.8 Що се отнася до съображение 23 то е объркващо, тъй като тук свободното движение на стоки се свързва с анализа на безопасност и поради това следва да бъде заличено.

5.9 В член 1 се определя предметът на настоящия регламент. Спрямо Директива 2000/9/ЕО обаче не се включват областите „планиране“, „монтиране“ и „пускане в експлоатация“. Те трябва да бъдат включени или да се възприеме текстът на директивата.

5.10 Определението за „въжана линия“ в член 3, параграф 1 е трудно за разбиране. Би трябвало да се възприеме това от Директива 2000/9/ЕО.

5.11 Терминът в немската езикова версия „Schleppaufzug“ (бълг. ски влек) в член 3, параграф 8 следва да се коригира на „Schlepplift“ (бълг. ски влек). Тази корекция беше също така извършена при преразглеждането на съответния хармонизиран набор от стандарти.

5.12 Тъй като „пускане в действие“ в член 3, параграф 12 по-специално при реконструкция не винаги се отнася до цялото съоръжение, текстът би трябвало да се допълни с думите „или нейните компоненти“.

5.13 В член 8, параграф 1) изискванията към анализа на безопасността се променят така, че вече не се уреждат отговорностите. Въпреки това, тъй като анализът на безопасността представлява съществен документ за предприемача, този член би трябвало да се допълни с думите „по искане на предприемача или упълномощено от него лице“.

5.14 В член 8, параграф 2) се определя, че в анализа за безопасността се включва доклад за безопасността. В Директива 2000/9/ЕО обаче се отбелязва, че въз основа на анализа на безопасността се изготвя доклад за безопасността, което представлява съществена разлика. Препоръчва се да се възприеме текстът на член 4, параграф 2) на Директивата.

5.15 Член 9, параграф 4) е труден за разбиране и следва да бъде заменен с текста на член 12 от Директива 2000/9/ЕО.

5.16 В член 10, параграф 1) се отбелязва, че една възжена линия може да продължи да бъде експлоатирана само ако отговаря на условията от доклада за безопасност. За безопасната експлоатация на съоръжението важен документ представляват инструкциите за използване и поддръжка. Поради това се препоръчва текстът да се промени чрез заличаване на „да продължават“ и чрез заместване на частта „от доклада за безопасност“ с „от документите, посочени в член 9, параграф 2)“.

5.17 Въз основа на дефинираните в приложението модули един производител може да извърши процедура за оценяване на съответствието само съвместно с нотифициран орган. Съответно текстът на член 11, параграф 2) би трябвало да се промени, както следва: „и провеждат“ да се замени с „и възлагат“ и да се заличи „или възлагат нейното провеждане“.

5.18 Понятието „информация за безопасност“ в член 11, параграф 7) е неясно и следва да бъде уточнено.

5.19 В член 16 се прави позоваване на „първа алинея“, въпреки че такава няма.

5.20 Разпоредбите на Решение 768 относно официалните възражения срещу хармонизираните стандарти (член R9 съответно член R19) би трябвало да бъдат възприети в член 17.

5.21 Член 18, параграф 4) крие риска, той да може да се отнася и за тестовите линии. За да се избегне това, следва да се добави „с изключение на тестови линии“.

5.22 Член 19, параграф 2) би могъл да се тълкува в смисъл, че би трябвало да се актуализират и декларациите за съответствие на приведени вече в експлоатация предпазни устройства или подсистеми. Следователно последната част на първото изречение „и се актуализира редовно“ следва да се замени със „следва да се актуализира в момента на пускането на пазара на подсистемата или предпазното устройство“.

5.23 В член 21, параграф 2 се поставя изискването върху подсистемите също да нанася маркировката „СЕ“. Тъй като на пазара няма подсистеми, които да нямат поне едно предпазно устройство и съответно имат маркировка „СЕ“, горното изискване трябва да бъде премахнато. Съответно се препоръчва да се заличи понятието „подсистемата“.

5.24 Приложение II също следва да бъде преработено. Това би трябвало обаче да се извърши цялостно и обезателно с участието на всички заинтересовани страни.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2007/36/ЕО по отношение на насърчаването на дългосрочната ангажираност на акционерите и на Директива 2013/34/ЕС по отношение на някои елементи на декларацията за корпоративното управление“

COM(2014) 213 final — 2014/0121 (COD)

(2014/C 451/14)

Докладчик: г-н Smyth

На 16 април 2014 г. Европейският парламент и на 6 май 2014 г. Съветът решиха, в съответствие с член 50 и член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2007/36/ЕО по отношение на насърчаването на дългосрочната ангажираност на акционерите и на Директива 2013/34/ЕС по отношение на някои елементи на декларацията за корпоративното управление“

COM(2014) 213 final — 2014/0121 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 188 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Предложенията на Комисията за изменение на Директивата за правата на акционерите следва да се разглеждат като част от един по-продължителен процес на изграждане на по-стабилно и устойчиво корпоративно управление и по-стабилна и устойчива инвестиционна среда в Европа. В основата на тези предложения е възгледът, че ако акционерите се насърчат да възприемат по-дългосрочна перспектива, това ще създаде по-добра оперативна среда за дружествата, регистрирани на фондовата борса.

1.2 ЕИСК подкрепя разпоредбите на Директивата за правата на акционерите, по-специално тези, които имат за цел да засилят връзката между заплащането на директорите и дългосрочните резултати на предприятията.

1.3 ЕИСК отбелязва, че в своята оценка на въздействието Комисията заявява, че нейните предложения ще доведат до незначително увеличаване на административната тежест върху дружествата, регистрирани на фондовата борса. Важно е да се направи анализ на този баланс в процеса на последващо оценяване на директивата.

1.4 ЕИСК приема аргумента, че създавайки по-голяма прозрачност по отношение на въздействието на инвестиционните политики, инвеститорите ще взимат по-информирани решения и вероятно ще бъдат по-ангажирани с предприятията, в които инвестират. Това би трябвало да подобри резултатите на регистрираните на фондовата борса дружества в дългосрочен план.

1.5 От началото на финансовата криза лицата, определящи политиката, поеха предизвикателството да променят културата в европейския корпоративен и финансов сектор, като я преориентират от краткосрочните резултати към по-устойчива дългосрочна перспектива за инвестиране. Доколкото подобна културна промяна може да се постигне чрез регулиране, Комисията върви в правилната посока.

2. Контекст на директивата

2.1 Настоящото предложение за директива на Комисията следва да се разглежда в контекста на други инициативи за подобряване на дългосрочното финансиране на европейската икономика. В основата ѝ стои убеждението, че насърчаването на една по-дългосрочна перспектива от страна на акционерите ще гарантира по-добра оперативна среда за регистрираните на фондовата борса дружества. Тези предложения представляват част от резултатите от проведения обширен процес на консултации с акционерите във връзка с корпоративното управление. През 2010 г. Комисията публикува Зелена книга относно „Корпоративното управление във финансовите институции и политиката за възнагражденията“⁽¹⁾. След това през 2011 г. беше публикувана още една Зелена книга относно „Европейска рамка за корпоративно управление“⁽²⁾. Впоследствие тези консултации доведоха до публикуването през 2012 г. на „План за действие: Европейско дружествено право и корпоративно управление — модерна правна рамка за по-ангажирани акционери и по-устойчиви предприятия“⁽³⁾.

2.2 Директивата е изготвена въз основа на оценка на въздействието, в която се разглеждат недостатъците на връзката между основните участници в корпоративното управление — т.нар. връзка „възложител-агент“. Има се предвид връзката между агенти (директори) и възложители (акционери, като например институционални инвеститори, управители на активи и изпълномощени съветници). Сред установените недостатъци са следните пет: (i) недостатъчна ангажираност на институционалните инвеститори и управителите на активи; (ii) недостатъчна обвързаност на заплащането на директорите с постигнатите от тях резултати; (iii) липса на надзор от страна на акционерите над сделките със свързани лица; (iv) недостатъчна прозрачност по отношение на изпълномощените съветници; и (v) затруднения и високи разходи за инвеститорите при упражняването на произтичащите от ценните книжа права.

2.3 За всеки един от тези проблеми Комисията разглежда съответните варианти на политиката и избира пет пакета от мерки на политиката, както следва:

- 1) задължителна прозрачност по отношение на институционалните инвеститори и управителите на активи във връзка с тяхното гласуване и ангажираност, както и на някои аспекти от споразуменията за управление на активи;
- 2) оповестяване на политиката за възнаграждения и индивидуалните възнаграждения в съчетание с гласуване на акционерите;
- 3) допълнителна прозрачност и независимо становище относно по-важните сделки със свързани лица и представяне на най-значимите сделки за одобрение от акционерите;
- 4) задължителни изисквания за оповестяване на методологията на изпълномощените съветници и конфликтите на интереси;
- 5) създаване на нормативна уредба, която да позволява на дружествата, регистрирани на фондовата борса, да идентифицират своите акционери, да изисква от посредниците бързо да предават информацията, свързана с акционерите, и да улеснява упражняването на техните права на глас.

3. Мерки, съдържащи се в директивата

3.1 Що се отнася до прозрачността на акционерното участие, Комисията изисква институционалните инвеститори да предоставят информация по какъв начин стратегията за дяловите инвестиции съответства на техните задължения и как допринасят за по-дългосрочните показатели на техните активи. Освен това, в случай че институционалните инвеститори използват услуги на управители на активи, от тях ще се изисква да оповестяват основните елементи на тази договореност, като например привеждането в съответствие на интересите на управителите на активи и институционалните инвеститори, инвестиционните стратегии, времевата рамка на стратегията, оценката на резултатите на управителите на активи, целевата обръщаемост на активите в портфейла и др. Управителите на активи също така ще са задължени на всеки шест месеца да оповестяват пред институционалните инвеститори как тяхната инвестиционна стратегия се изпълнява в съответствие с договорения подход.

3.2 По отношение на обвързаността на заплащането на директорите с постигнатите от тях резултати Комисията е обезпокоена, че липсата на ефективен надзор над заплащането на директорите може да доведе до неблагоприятни последици за по-дългосрочните резултати на бизнеса. Политиката по отношение на възнагражденията се изготвя от съвети или надзорни съвети. Регистрираните на фондовата борса дружества трябва да обявяват публично подробна информация относно политиката за възнагражденията и заплащането на отделните директори. Акционерите ще имат правото да одобряват политиката за възнагражденията, както и прилагането на политиката през предходната година. В предложението за директива определянето на равнището и условията на заплащане се предоставя на дружеството и неговите акционери.

⁽¹⁾ COM(2010) 284 final.

⁽²⁾ COM(2011) 164 final.

⁽³⁾ COM(2012) 740 final.

3.3 Въпросът за сделките със свързани лица се основава на схващането, че акционерите обикновено нямат достъп до достатъчна информация относно подобни предложени сделки, нито разполагат с подходящи механизми, за да се противопоставят на сделките (които представляват злоупотреба). Ето защо регистрираните на фондовата борса дружества ще бъдат задължени да търсят одобрение от страна на акционерите по отношение на сделките със свързани лица, представляващи над 5 % от активите на дружествата. Те ще трябва също така да оповестяват подобни сделки, в случай че стойността им надвишава 1 % от техните активи, като сделките ще трябва да бъдат одитирани от независима трета страна. Изключение ще се прави за сделките между дружеството и членовете на групата му, които са изцяло притежавани от дружеството.

3.4 Упълномощените съветници предоставят на инвеститорите препоръки как да гласуват на общите заседания на регистрираните на фондовата борса дружества. Все по-често се използват упълномощени съветници, което се дължи главно на сложните въпроси, свързани с дяловото участие на инвеститорите, по-специално на трансгранична основа. Упълномощените съветници предоставят препоръки на инвеститори със силно глобализирани и диверсифицирани портфейли и оказват съществено въздействие върху поведението при гласуване, а оттам и върху корпоративното управление. В своите проучвания във връзка с оценката на въздействието Комисията открива данни, които поставят под въпрос качеството и прецизността на предоставените от упълномощените съветници съвети, както и начина, по който решават проблемите, свързани с конфликти на интереси. На равнище ЕС липсва нормативна уредба по отношение на тези упълномощени съветници, макар и някои държави членки да разполагат с необвързващи кодекси за поведение. Упълномощените съветници ще трябва да приемат мерки, за да гарантират, че препоръките им относно гласуването са точни и надеждни, изготвени са въз основа на щателен анализ на цялата налична информация и не са засегнати от съществуващ или възможен конфликт на интереси. Става ясно, че понастоящем упълномощените съветници се стремят да получат одобрението на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) за доброволен етичен кодекс, и това следва да се приветства.

3.5 Инвеститорите, по-специално тези с трансгранично дялово участие, изпитват затруднения при упражняването на правата, които им предоставят притежаваните от тях акции. Тези трудности се пораждат най-вече от способността на дружествата да определят инвеститорите правилно, от липсата на своевременно предоставяне на информация от дружествата на акционерите и от поведението на ценова дискриминация при трансграничните притежатели на акции. Държавите членки ще бъдат задължени да гарантират, че посредниците предлагат на дружествата, регистрирани на фондовата борса, възможност за идентификация на техните акционери. Ако изберат да не комуникират пряко със своите акционери, дружествата, регистрирани на фондовата борса, ще бъдат задължени да осигурят и предоставят на посредника информацията относно упражняването на правата, произтичащи от акциите, своевременно и в стандартизирана форма. Посредниците на свой ред са задължени да улесняват упражняването на правата на акционерите, включително правото им на глас, от самите тях или от тяхно име, както и съответно да информират акционерите.

4. Бележки по директивата

4.1 Комисията изтъква, че мерките, представени в предложението за директива, вероятно ще доведат само до частично увеличение на административната тежест за дружествата, регистрирани на фондовата борса. Доколкото поставят изисквания на дружествата да предоставят навременна и подходяща информация на акционерите, те представляват добри практики и следователно би трябвало да бъдат разглеждани в тази светлина. По отношение на по-малките дружества, регистрирани на фондовата борса, ЕИСК изразява безпокойство във връзка с възможността за създаване на допълнителна административна тежест. Въпреки че Комисията се ангажира да направи оценка на директивата пет години след влизането ѝ в сила, ЕИСК счита, че предвид факта, че по всяка вероятност предложенията няма да бъдат приложени на практика поне през следващите 18 месеца, подобна оценка следва да се направи по-рано.

4.2 Що се отнася до политиката по отношение на възнагражденията и връзката между заплащането и постиженията на директорите, ЕИСК подкрепя предложенията на Комисията за подобряване на контрола на акционерите върху възнагражденията на директорите⁽⁴⁾. И ако размерът на възнагражденията, които следва да се изплатят, остава въпрос от компетентността на Съвета, изискването акционерите да гласуват би следвало да увеличи ангажираността между съвета и неговите акционери.

4.3 Аргументът, че чрез гарантирането на повече прозрачност относно въздействието на инвестиционните политики инвеститорите ще взимат по-информирани решения и вероятно ще бъдат по-ангажирани с дружествата, в които са инвестирали, звучи логично. Ако успеят да осигурят по-дългосрочна ангажираност на акционерите, те би трябвало да допринесат за подобряване на ефикасността и резултатите на дружествата.

⁽⁴⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 70

4.4 Тези предложения съответстват на елементите от Директивата⁽⁵⁾ и Регламента⁽⁶⁾ (ДКИ IV) за капиталовите изисквания, които се отнасят до възнаграждението, и също така допълват съществуващите правила за институционалните инвеститори и управителите на активи по силата на Директивата за ПКИПЦК, ПФИ и ЛУАИФ. Настоящата Директива следва да се оцени в контекста на тази далеч по-обширна реформирана регулаторна среда.

4.5 Освен това тези предложения се вписват добре в цялостната европейска рамка за корпоративно управление, която позволява на държавите членки да оперират в рамка, която съответства много по-добре на техните индивидуални обичаи и практики. Категоричната трансгранична насоченост на някои от предложенията на Директивата изтъква необходимостта от набор от разпоредби на ЕС за прозрачността и ангажираността.

4.6 ЕИСК приема, че в по-голямата си част предложените изменения на Директивата относно правата на акционерите са насочени към насърчаване на по-добра дългосрочна ангажираност на акционерите, но същевременно счита, че подобна дългосрочна ангажираност следва да обхваща всички заинтересовани страни, включително работниците, и предлага на Комисията да обмисли как по-добре да включи работниците в създаването на дългосрочна стойност⁽⁷⁾.

4.7 В своите предложения Комисията заявява, че „всеобхватната цел на настоящото предложение за преразглеждане на Директивата за правата на акционерите е да се допринесе за дългосрочната устойчивост на дружествата в ЕС, да се създаде привлекателна среда за акционерите и да се насърчи трансграничното гласуване, като се подобри ефективността на веригата на дяловите инвестиции, за да се допринесе за растежа, създаването на работни места и конкурентоспособността на ЕС“, като същевременно се осъществи текущата реформа на финансовия сектор. Акцентът, поставен върху промяната на културата в европейския корпоративен и финансов сектор посредством преориентирането ѝ от краткосрочните резултати към по-устойчива дългосрочна перспектива за инвестиране, представлява радикална трансформация. Тази задача няма да е проста. Доколкото подобна културна промяна може да се постигне чрез регулиране, Комисията върви в правилната посока.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338.

⁽⁶⁾ ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1.

⁽⁷⁾ ОВ C 161, 6.6.2013 г., стр. 35

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно дългосрочното финансиране на европейската икономика“

COM(2014) 168 final

(2014/C 451/15)

Докладчик: г-н Smyth

Съдокладчик: г-н Farrugia

На 14 март 2014 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 Съвета и Европейския парламент относно дългосрочното финансиране на европейската икономика“

COM(2014) 168 final.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 юни 2014 г.

На 500-та си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 139 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя като цяло съобщението на Комисията, последвало Зелената книга относно дългосрочното финансиране на европейската икономика⁽¹⁾. То е израз на положителното развитие на политическия дебат за това как да се отговори най-добре на дългосрочните нужди от инвестиции в Европа.

1.2 ЕИСК отчита, че Комисията трябва да действа в рамките на своите правомощия, като едновременно с това насърчава подходящите институционални промени и промени в политиката на световно равнище и на равнището на държавите членки. Това е особено важно в контекста на националните и международните регулаторни режими, които оказват влияние върху по-дългосрочната перспектива на решенията във връзка с инвестициите. В много държави членки, например, съществува „данъчна благосклонност“ към дълговото финансиране на предприятията, което стимулира фирмите да използват като източник на финансиране дългово финансиране, вместо собствен капитал. За целите на по-диверсифицирано и стабилно дългосрочно финансиране на бизнеса държавите членки трябва да бъдат насърчени да стимулират по-широкото използване на инвестиции в собствен капитал. Комисията трябва да продължи да работи активно в тази посока.

1.3 Повечето от предложенията на Комисията в съобщението са разумни и съответстват на необходимостта от насърчаване на по-дългосрочна перспектива във връзка с инвестициите, но за тяхното прилагане ще е нужно известно време. Понастоящем са необходими нови инструменти за дългосрочни инвестиции (като облигациите за проекти по стратегията „Европа 2020“) и ЕИСК призовава Комисията да предприеме по-бързи действия с оглед на прилагането им.

1.4 В контекста на насърчаването на по-значително дългосрочно финансиране на икономиката от основно значение е окончателното изграждане на Банковия съюз. Паричната политика следва да е благосклонна към дългосрочните инвестиции с оглед на подходящите лихвени проценти, както за инвеститорите, така и за спестителите. ЕИСК приветства ангажмента на Комисията да проучи въпроса за фрагментираните трансгранични потоци от спестявания и да направи оценка на осъществимостта на разработването на спестовен продукт за целия ЕС.

1.5 ЕИСК счита, че понастоящем има уникална възможност да се формулира, разработи и приложи рамка на ЕС за дългосрочни инвестиции въз основа на стабилен корпус в резултат на анализи, извършени между другото от Комисията, Международния финансов институт и Групата на тридесетте. Пречките пред устойчивото дългосрочно финансиране са добре известни и трябва да бъдат преодоляни. Във връзка с това е необходимо да се постави акцент върху пет основни предизвикателства:

- да се насърчат инвеститорите да включат дългосрочните перспективи в решенията си, свързани с инвестиции;
- да се създадат нови посредници и нови инструменти, насочени към дългосрочните инвестиции;

⁽¹⁾ COM (2013) 150 final/1 и COM (2013) 150 final/2.

- да бъдат разработени пазари за собствен капитал и дългови капиталови пазари, за да се разшири гамата от инструменти за финансиране;
- да се гарантира, че трансграничният капиталов поток е стабилен и подкрепя дългосрочните инвестиции; и
- да се разработва по-добър систематичен анализ при структурирането на бъдещата регулаторна политика.

Според ЕИСК в съобщението се забелязва напредък в посока изпълнението на тези цели и той призовава Комисията да поддържа и ускори този напредък в бъдещите си предложения относно дългосрочното финансиране.

2. Последващи действия във връзка със Зелената книга относно дългосрочното финансиране

2.1 Настоящото съобщение е обоснован отговор на Комисията на успешния процес на консултации, последвал публикуването през март 2013 г. на Зелената книга относно дългосрочното финансиране на европейската икономика ⁽²⁾. В него се представят редица предложения и действия, чиято цел е да се намери решение за препятствията пред по-значителното мобилизиране на частни и публични източници на дългосрочно финансиране. Комисията счита, че въпреки че банките ще продължат да играят решаваща роля при предоставянето на по-дългосрочно финансиране, алтернативните небанкови източници на финансиране като например публичното финансиране, институционалните инвеститори (застрахователните дружества и пенсионните фондове), традиционните или алтернативните инвестиционни фондове, държавните фондове и т.н. трябва да бъдат насърчавани да предоставят такова финансиране.

2.2 Действията, предложени в настоящото съобщение, поставят акцент върху:

- i) мобилизиране на частни източници на дългосрочно финансиране;
- ii) по-добро използване на публичното финансиране;
- iii) развитие на капиталовите пазари;
- iv) подобряване на достъпа на МСП до финансиране;
- v) привличане на частно финансиране за инфраструктурни проекти и
- vi) подобряване на цялостната среда за устойчиво финансиране.

Комисията публикува и предложение за преразглеждане на Директивата относно институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО), ⁽³⁾ за да бъде подпомогнато по-нататъшното развитие на професионалното пенсионно осигуряване, което е важен дългосрочен институционален инвеститор в ЕС, както и съобщение относно колективното финансиране ⁽⁴⁾, което представлява набиращ сила източник на финансиране за МСП.

3. Предложени мерки

3.1 Мобилизиране на частни източници на дългосрочно финансиране

3.1.1 Съществува неизбежно напрежение между нуждата от засилени капиталови изисквания и изисквания по отношение на ликвидността на банките с цел укрепване на тяхната устойчивост от една страна, и от друга страна, желанието да не се поставят прекалени ограничения върху банките, които биха могли да ги обезкуражат да предоставят дългосрочно финансиране на реалната икономика. Постигането на правилния баланс между тези две важни цели на публичната политика няма да е лесна задача. Комисията ще проучи целесъобразността на регламента относно капиталовите изисквания във връзка с дългосрочното финансиране и ще прецени до каква степен предложените коефициент на краткосрочното ликвидно покритие (КЛП) и коефициент на стабилност на нетното финансиране (КСНФ) могат да представляват пречка за дългосрочното финансиране от страна на банковия сектор.

3.1.2 Комисията смята, че със завършването на банковите реформи и на изграждането на банковия съюз ще бъде възстановено доверието към финансовия сектор и ще се намали до голяма степен финансовата разпокъсаност. По-специално, представените наскоро предложения за структурни реформи на банковата система чрез отделянето на основната ѝ роля за финансиране на реалната икономика от по-рискованата търговия с финансови инструменти би трябвало да позволят на банките отново да поемат традиционната си роля ⁽⁵⁾. В становището си относно пакета за реструктуриране ЕИСК подкрепя предложенията на Комисията.

⁽²⁾ COM (2013) 150 final/1 и COM (2013) 150 final/2.

⁽³⁾ COM(2014) 167 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 172 final.

⁽⁵⁾ Тези предложения се разглеждат в становището на ЕИСК „Структурна реформа на банките“ (все още непубликувано в ОВ).

3.1.3 Може би най-интересният елемент в съобщението са правилата за застрахователните дружества и пенсионните фондове във връзка с дългосрочните инвестиции. Реформираната Директива „Платежоспособност II“ влиза в сила в началото на 2016 г. и би трябвало да позволи на застрахователните дружества да инвестират във всякакви видове активи при спазване на „принципа на предпазливост“. Това може да допринесе за развитието на устойчиви пазари на секюритизирани инструменти. Що се отнася до пенсионните фондове, съществуват предложения за разработване, в партньорство с Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО), на рамка, която да доведе до създаване на единен пазар на индивидуалните пенсии в Европа, като по този начин се създава потенциал за мобилизиране на повече индивидуални пенсионни спестявания за дългосрочно финансиране.

3.1.4 Що се отнася до мобилизирането на по-голямо частно финансиране за дългосрочни инвестиции, ЕИСК препоръчва Комисията да проучи също дали е осъществима възможността за използване на държавни фондове, наред с някои по-традиционни дългосрочни източници като пенсионните фондове и големите застрахователни дружества.

3.1.5 В отговор на Зелената книга ⁽⁶⁾ ЕИСК препоръча Комисията да проучи възможността за въвеждане на европейска спестовна сметка, за да се оползотворят дългосрочните спестявания. Комисията ще направи проучване на пречките пред създаването на подобен трансграничен спестовен инструмент на ЕС.

3.2 По-добро използване на публичното финансиране

3.2.1 Що се отнася до въпроса за постигане на по-ефективно използване на публичното финансиране за дългосрочни инвестиции, Комисията се ангажира с мерки, които би следвало да насърчат засилено сътрудничество между националните и регионалните насърчителни банки, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ)/Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и други многостранни банки за развитие като Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР). Наскоро създадената Стратегическа банкова корпорация в Ирландия, която е съвместно предприятие между ирландското правителство, ЕИБ и Банка KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) ⁽⁷⁾ и ще разполага с около 800 милиона евро, с които да предоставя кредити на ирландските МСП, е добър пример за подобен подход. Подобно предложение е отправено и във връзка с по-добрата координация и сътрудничество между националните агенции за експортно кредитиране. Тези предложения следва да се приветстват.

3.3 Развитие на капиталовите пазари

3.3.1 Много от предложенията на Комисията са свързани с проблема за недостатъчно развитите капиталови пазари в Европа. В съобщението се отбелязва, че макар и пазарът за корпоративни облигации да отбелязва растеж през последните години, той продължава да бъде фрагментиран (наред с европейските пазари на капиталови инструменти) и да е непривлекателен за МСП и предприятията със средна пазарна капитализация като източник на по-дългосрочно финансиране. В отговор на тази фрагментираност е поет ангажимент за провеждане на проучване относно нуждата от по-нататъшни мерки, освен ДПФИ 2 ⁽⁸⁾, за да се създаде стабилен и ликвиден вторичен пазар за търговия с корпоративни облигации. Налице е и ангажимент за проучване дали би могъл да се разшири обхватът на ПКИПЦК ⁽⁹⁾, за да се включат ценните книжа, търгувани на пазари за растеж за МСП.

3.3.2 От началото на финансовата криза терминът секюритизация се свързва по дефиниция с рискови ипотечни кредити в САЩ и произтичащи от тях обезпечени дългови задължения и суапове за кредитно неизпълнение. Катастрофалният провал на пазара на деривати не беше причинен от секюритизацията на самите активи, а от недостатъчно регулиране, липсата на разбиране за тях и алчността на купувачи и продавачи. Понастоящем използването на секюритизация отново заема основно място в политическия дневен ред. От 2011 г. насам в целия ЕС бяха въведени изисквания за запазване на риска и бяха подсилени задълженията за оповестяване, които позволяват на инвеститорите да разбират по-добре финансовите инструменти, в които инвестират. Според Комисията понастоящем съществува възможност за създаване на устойчиви секюритизационни пазари със съответното разграничение от гледна точка на пруденциалния надзор на различните обезпечени с активи ценни книжа, които да се търгуват. Макар и ЕИСК да подкрепя по принцип постепенното въвеждане на секюритизацията, той призовава за предпазливост, за да се гарантира, че тя ще бъде използвана по добре регулиран начин.

3.3.3 Комисията се ангажира да си сътрудничи с Базелския комитет и Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO) с цел разработване и прилагане на световни стандарти за запазване на риска, прозрачност и съгласуваност на секюритизирани пазари. Поет е също и ангажимент до края на тази година да бъде преразгледан режимът на покритите облигации в Регламента за капиталовите изисквания (РКИ), като стъпка, необходима за създаването на интегриран пазар на покритите облигации; на свой ред този преглед следва да ускори извършването на проучване във връзка с рамка на ЕС за покритите облигации.

⁽⁶⁾ ОВ С 327, 12.11.2013, стр. 11.

⁽⁷⁾ Германска държавна банка за развитие.

⁽⁸⁾ Директива за пазарите на финансови инструменти.

⁽⁹⁾ Предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа, Директиви 2001/107/ЕО и 2001/108/ЕО.

3.3.4 В съобщението се разглежда въпросът за частните емисии на ценни книжа и тъй като частните емисии се считат за реалистична алтернатива на банковото кредитиране и публичното емитиране на корпоративни облигации, Комисията поема ангажимент да извърши анализ на добрите практики на пазарите за частни емисии в Европа и други части на света и да разработи предложения за по-широко използване на такива емисии в ЕС.

3.4 Подобряване на достъпа на МСП до финансиране

3.4.1 В съобщението се разглежда също и шекотливият проблем за подобряване на достъпа на МСП до по-дългосрочно финансиране. Тази тема беше част от плана за действие за финансирането на МСП, публикуван през 2011 г., и оттогава е постигнат известен ограничен напредък. Липсата на адекватна, сравнима, надеждна и лесно достъпна информация за кредитирането на малките и средните предприятия се определя като основното препятствие пред по-широкия достъп до капиталовите пазари. Една от причините за тези слабости е фрагментирият характер на националните източници на подобна информация.

3.4.2 В наскоро публикувано влиятелно проучване⁽¹⁰⁾ Международният финансов институт (ИФ) посочи тази информационна асиметрия като значително препятствие пред финансирането на МСП както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. ИФ предлага редица мерки за намаляване на въздействието на тези препятствия. Те включват по-значително използване на цифрови хранилища със стандартни данни, предоставяни на търговските регистри, статистическите служби, за кредитни оценки на банките и на други кредитори. Тези национални хранилища на данни за кредитния риск следва да бъдат консолидирани в „Европейски склад на данни“, който в крайна сметка да доведе до създаването на Европейски централен кредитен регистър. ИФ призовава за определянето на общоевропейски стандарти за събиране на информация и за докладване, така че да бъде възможно да се правят кръстосани анализи на дружества и различни държави. По-добрата и по-актуална информация за финансовите резултати на МСП би следвало да позволи по-добра оценка на риска от страна на кредиторите и по-адекватно остойностяване на рисковете. Предложенията на ИФ надхвърлят по мащаб значително тези на Комисията и ЕИСК призовава Комисията спешно да потърси решение на тези проблеми, свързани с информацията и конфиденциалността.

3.4.3 ЕИСК счита, че е полезно агенциите за регионално развитие да получат роля при оценката на рисковете, свързани с МСП. В повечето региони в ЕС има подобни агенции за регионално развитие, някои от които вече предоставят собствен капитал и дългово финансиране на своите клиенти от сектора на МСП. Тези агенции за регионално развитие често познават МСП, техните собственици-оператори и управление по-добре от банките и ЕИСК препоръчва Комисията да проучи потенциалната им роля на оценители на риска на местно равнище.

3.4.4 Комисията е поела ангажимент да поднови диалога между банките и МСП с цел подобряване на финансовата грамотност на МСП, по-специално във връзка с обратната информация, която банките предоставят при кандидатстването за заем. Обхватът на проучването на ИФ е по-широк и в него се препоръчва МСП да бъдат обучавани относно наличните възможности за алтернативно финансиране и ползите от участието в алтернативни програми за финансиране. ЕИСК подкрепя тази гледна точка.

3.5 Привличане на частно финансиране за инфраструктурни проекти

3.5.1 Що се отнася до инвестициите в инфраструктура, Комисията признава липсата на съгласуваност на наличните данни относно резултатите от инфраструктурните заеми в Европа като препятствие пред по-голямото участие на частния сектор в инвестициите в инфраструктура. Чувствителният характер на търговския сектор и конфиденциалността от страна на банките и инвеститорите в ценни книжа често бяха пречка пред по-широкото разпространение на съответната информация. Комисията поема ангажимент да извърши оценка на потенциала на единен портал, който да предоставя, на доброволен принцип, достъп до наличната информация за инфраструктурни инвестиционни планове и проекти от общински, регионални и национални власти. Подобен подход, основаващ се на портал, се предлага и за предоставянето на изчерпателни и стандартизирани статистически данни за инфраструктурните заеми. ЕИСК подкрепя тези действия.

3.6 Подобряване на цялостната среда за устойчиво финансиране

3.6.1 Наред с упоменатите по-горе действия, насочени към конкретни въпроси, Комисията разглежда също по-широката рамка за устойчиво финансиране с оглед на корпоративното управление, счетоводните стандарти, данъчното облагане и правната среда. Тя ще разгледа предложение за преразглеждане на Директивата относно правата на акционерите с цел по-добро съчетаване на дългосрочните интереси на институционалните инвеститори, на лицата, управляващи активи, и на дружествата. ЕИСК подкрепя преразглеждането на Директивата относно правата на акционерите с цел да се насърчи дългосрочният ангажимент на акционерите.

⁽¹⁰⁾ Restoring Financing and Growth to Europe's SMEs (Възстановяване на финансирането и растежа на МСП в Европа), 2013 г.

3.6.2 Ще бъде направена оценка на схемите за дялово участие на служителите (ДУС) и финансово участие на служителите (ФУС) в целия ЕС, за да се определят пречките пред трансграничното прилагане на подобни схеми и да се формулират действия за тяхното премахване. Поет е и ангажимент да се обмисли дали използването на осчетоводяване по справедлива стойност в преразгледаните Международни стандарти за финансово отчитане (МСФО 9) е целесъобразно по отношение на бизнес моделите за дългосрочни инвестиции. Заедно с това по-късно тази година Комисията ще започне консултации, за да бъдат анализирани аргументите в полза на опростени счетоводни стандарти за консолидираните финансови отчети на котираните МСП и ползата от напълно самостоятелен счетоводен стандарт за МСП, които не са котираны на борсата.

3.6.3 В съобщението се признава, че е налице „данъчна благосклонност“ към дълговото финансиране на предприятията в повечето държави — членки на Европейския съюз. Това въздейства върху фирмите, като ги стимулира да вземат повече дългове, вместо да използват собствен капитал. Комисията не разполага с компетенции в тази област и в съобщението тя се ангажира единствено да насърчава по-широкото използване на инвестиции в собствен капитал чрез специфичните за всяка държава препоръки в рамките на Европейския семестър. В заключение Комисията ще направи преглед на наскоро отправената препоръка относно ранно реструктуриране на жизнеспособните предприятия и принципа на предоставяне на втори шанс на изпадналите в несъстоятелност предприемачи, както и на някои аспекти на приложимото право към трета страна при прехвърлянето на вземания. В тези предложения почти не могат да се открият слабости.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Отворена и сигурна Европа: превръщане на визията в реалност“

COM(2014) 154 final

(2014/C 451/16)

Докладчик: г-н José Isaías Rodríguez García-Caro

На 14 март 2014 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Отворена и сигурна Европа: превръщане на визията в реалност“

COM(2014) 154 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 20 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли 2014 г.) Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 85 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 В съответствие с позицията, защитавана през годините от Европейския икономически и социален комитет и изразена в становищата по съобщенията на Комисията относно Програмата от Хага⁽¹⁾ и впоследствие относно Стокхолмската програма⁽²⁾, ЕИСК смята, че основата и отправната точка за политиките в областта на свободата, сигурността и правосъдието, трябва да бъде защитата на основните права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и Хартата на основните права на Европейския съюз. Комитетът смята, че препоръчаните от европейските институции политики трябва да осигуряват баланс между основните права и сигурността. По силата на решение на Съда на ЕС във връзка с Директива 2006/24/ЕО за запазване в продължение на шест месеца на данни за електронни и телефонни съобщения на гражданите, въпросната директива се счита за невалидна въз основа на принципа на пропорционалност. При все това Съдът на ЕС счита, че съхраняването на данни е легитимна цел, която съответства на общия интерес.

1.2 ЕИСК отбелязва със загриженост, че в Европа се увеличават нетърпимостта, расизмът и ксенофобията спрямо имигрантите. Обезпокоително е също така, че в някои държави членки се наблюдава влошаване на защитата на основните права. Равното третиране и политиките за борба срещу дискриминацията са стълбовете на политиките за интеграция. ЕИСК предлага Комисията да създаде единна служба за определяне, укрепване и приемане на мерки за защита на основните права.

1.3 Комитетът счита също така, че Европейският съюз трябва да настоява за изграждане на международна система, която да улеснява и регламентира имиграцията и мобилността и да се основава на конвенциите на ООН за правата на човека, Конвенцията за правата на детето, Конвенцията относно правата на работниците мигранти и на конвенциите на Международната организация на труда.

1.4 ЕИСК, като представител на организираното гражданско общество, е партньор, който трябва да бъде взет под внимание и следва да участва във всеки един етап от процеса на обсъжданията, организирани от Европейската комисия, Европейския парламент и Съвета на тема отворена и сигурна Европа.

⁽¹⁾ ОВ С 65, 17.3.2006 г., стр. 120-130.

⁽²⁾ ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80-88.

1.5 ЕИСК смята, че в съобщението на Комисията е трябвало да бъде избран по-конкретен подход. То съдържа набор от идеи, които считаме, че би трябвало да бъдат представени по по-конкретен и структуриран начин. Считаме също така, че в съобщението трябваше да се акцентира по-специално на това кои са основните проблеми, които днес пречат на Европа да бъде по-отворена и сигурна.

1.6 Имигрантите имат положителен принос за икономическото и социалното развитие на Европа, която е изправена пред сериозно демографско предизвикателство поради застаряването на населението. ЕС се намира в сериозна икономическа криза и има високо равнище на безработица, но дори и в този контекст, на пазарите на труда в някои държави членки има търсене на нови имигранти. Без политика относно миграциите, когато кризата бъде преодоляна и се промени икономическият цикъл, структурните проблеми, произтичащи от демографската ситуация, могат да се задълбочат, ако не се предприемат мерки.

1.7 Европейският съюз се нуждае от обща система за предоставяне на убежище с хармонизирано законодателство, основаващо се на разпоредбите на Договора за обща политика в тази област. Дъблинската конвенция трябва да бъде заменена със система, която предлага повече солидарност в рамките на ЕС и отчита волята на търсещите убежище.

1.8 Според ЕИСК, за да се гарантира надежден подход спрямо незаконната миграция и връщането, е необходимо да се предприемат решителни действия срещу организирани престъпни организации за контрабанда и трафик на хора, като се използват всички съществуващи инструменти. Твърдо сме убедени, че по-ефективната координация между държавите членки би била полезна и необходима за използване на съществуващите средства и инструменти за борба с тези, които насърчават и улесняват по престъпен начин незаконната миграция.

1.9 ЕС трябва да поеме отговорност за контрола на външните граници, които са границите на целия Европейски съюз в Шенгенското пространство. ФРОНТЕКС трябва да се превърне в европейска служба за гранична охрана, като бъде даден приоритет на защитата на живота на хората в опасност и на спазването на действащото законодателство.

1.10 ЕИСК предлага Европол се превърне в европейска агенция под ръководството на политически или съдебен орган на европейско равнище, чиято роля да надхвърля обикновената координационна роля, която изпълнява днес, да ѝ бъде осигурен възможно най-бързо собствен оперативен капацитет, за да провежда разследвания на територията на целия Европейски съюз в сътрудничество с полицейските органи на държавите членки.

2. Въведение

2.1 Въпреки че са минали едва няколко години откакто беше поставено началото на Стокхолмската програма, основаваща се на принципа за „отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“, прилагането на някои от предложените в нея мерки даде възможност на ЕС да изготви политики, насочени към по-отворено и по-сигурно общество за всички нас, които живеем в това обширно пространство на свобода и разбирателство, каквото е Европейският съюз. Европейски съюз, в който не може по никакъв начин да се допускат, нито толерират дори и най-незначителни прояви на дискриминация, расизъм или ксенофобия.

2.2 Укрепването на Шенгенското пространство, споразумението за обща европейска система за убежище, подобряването на общата визова политика, засиленото европейско сътрудничество в борбата срещу организираната престъпност в нейните най-опасни за хората проявления (тероризъм, трафик на хора, киберпрестъпност и др.), както и укрепването на сътрудничеството с трети държави в областта на миграцията, представляват като цяло значителен напредък, но са недостатъчни.

2.3 В един все по-взаимосвързан и взаимозависим свят, където информацията е постоянна, а предизвикателства понякога възникват преди дори да могат да бъдат предвидени, ние трябва да продължаваме и задълбочаваме усилията, за да постигнем по-високи равнища на свобода и сигурност, както за всички граждани на Съюза, така и за тези, които идват от трети държави и желаят да се включат и интегрират в нашето общество, за да допринесат със своите усилия за неговото развитие, да обогатят нашите ценности и да подобрят условията си на живот.

2.4 Тъй като скоро приближава краят на периода, съответстващ на Стокхолмската програма⁽³⁾, по която ЕИСК изготви задължително становище⁽⁴⁾, е необходимо да се даде отговор на поставения в Съобщението на Комисията въпрос: как да направим отворена и сигурна Европа реалност?

⁽³⁾ ОВ С 115, 4.5.2010 г.

⁽⁴⁾ ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80-88.

2.5 На 8 април 2014 г. Съдът на Европейския съюз⁽⁵⁾ обяви за недействителна Директива 2006/24/ЕО⁽⁶⁾, задължаваща държавите членки да изискват от доставчиците на интернет и далекосъобщителни услуги да пазят за срок от поне 6 месеца данните от електронните и телефонните съобщения на гражданите. Съдът прецени, че като налага задължение за запазване на тези данни и като разрешава достъпа до тях на компетентните национални органи, директивата особено сериозно засяга основните права на неприкосновеност на личния живот и на защита на личните данни. Освен това обстоятелството, че запазването и впоследствие използването на данните се извършва, без да бъде информиран абонатът или регистрираният ползвател, може да породи у съответните лица чувството, че личният им живот е обект на постоянно наблюдение. Съдът уточни, че запазването на данни за трафика (и следователно по подразбиране директивата) представлява сериозна намеса в основното право на личен живот, установено в член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Решението на Съда на ЕС от 8 април 2014 г. потвърждава важността на зачитането на правата и свободите на гражданите за европейския проект. Обявявайки директивата за недействителна въз основа на принципа на пропорционалност, Съдът счита, че съхраняването на данни представлява легитимна цел, която отговаря на общия интерес.

3. Съобщението на Комисията

3.1 Съобщението е резултат от обсъждания, в които са взели участие всички институции и организации, които са заинтересовани от тези политики на Европейския съюз. Участниците са дали своя принос в рамките на организираната през януари 2014 г. в Брюксел конференция на тема „Отворена и сигурна Европа: Какво предстои?“ и чрез обществено допитване, привлякло много широко участие.

3.2 Съобщението съдържа въведение, в което много синтезирано са обобщени пътят и реализираният напредък към постигането на амбициозните цели в Стокхолмската програма, които въвеждат втората част от документа, която съдържа серия политически приоритети.

3.3 Определените приоритети са групирани, както следва:

- Ефективна политика относно миграцията и мобилността
- Шенген, визова политика и външни граници
- Укрепване на Общата европейска система за убежище на практика
- Укрепване на глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ)
- Европа, която осигурява закрила

4. Бележки

4.1 Ефективна политика относно миграцията и мобилността

4.1.1 През изминалите години ЕИСК многократно се е произнасял относно политиките в областта на миграцията, мобилността и интеграцията. Ето защо той би искал да изрази отново своите позиции по тези въпроси и по-конкретно съдържащите се в тях предложения, които все още не са взети под внимание. Във връзка с това ЕИСК е напълно съгласен с необходимостта от оптимизиране на ползите от миграцията и интеграцията, които безспорно могат да доведат до интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, както е заявено в документа на Комисията. При все това не трябва да забравяме, че в Европа, където избухват расистки и ксенофобски идеологии, трябва да има нулева толерантност към такива прояви, а борбата срещу дискриминацията, расизма и ксенофобията трябва да бъде приоритетна линия на действие на всички мерки, насочени към постигането на по-отворен и сигурен Съюз.

4.1.2 Привличането на таланти и висококвалифицирани работници, привличането и задържането на студенти от трети държави, за да работят после в Европейския съюз, улесняването на признаването на квалификации в тези държави, подкрепата и подпомагането на потенциалните мигранти в техните страни на произход, с цел улесняване на влизането в Съюза, са важни и ценни мерки за обогатяване на държавите — членки на ЕС, в интелектуален и икономически план и следователно следва да бъдат подкрепени от ЕИСК. Но е важно да се направи следното уточнение: не е едно и също да се привличат таланти и висококвалифицирани хора от трети държави, които имат голям капацитет да създават интелектуална стойност и богатство, и хора, които се борят, за да изплуват и подобрят нивото си на богатство и просперитет. В този смисъл тази стратегия е чудесна за държавите — членки на Съюза, но за трети държави може да представлява значителна загуба на човешки капитал. Необходимо е сътрудничество между ЕС и трети държави в рамките на партньорствата за мобилност.

⁽⁵⁾ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054bg.pdf>

⁽⁶⁾ Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 54). Вж. също параграф 2.5.

4.1.3 ЕИСК е загрижен за въздействието, което тази стратегия може да окаже върху развиващите се трети страни, които се нуждаят от обучен и квалифициран човешки капитал, за да излязат от състоянието на нужда, в което се намират. Задържането на този капитал чрез същевременно въвеждане на компенсаторни мерки в страните на произход, за да не бъде засегнат растежът, трябва да бъде приоритет при изготвянето на политики за привличане на таланти от държави извън границите на ЕС. Не трябва да се забравя, че дългосрочното решение, за да може гражданите с произход от по-слабо развитите страни да имат по-добро бъдеще, не е да ги привличаме и интегрираме в ЕС, за да си намерят тук работа и по-добри условия на живот, а да се работи за това техните страни да достигнат равнища на развитие, които да позволят на гражданите им да не виждат в миграцията единствената възможност за оцеляване.

4.1.4 Допълващата и здрава връзка между интеграцията и миграцията беше призната от Съвета по правосъдие и вътрешни работи от юни 2007 г. През годините ЕИСК се е произнасял в редица становища по този въпрос и многократно е заявявал позицията си в това отношение. Особено в тези времена на икономически трудности е още по-необходимо да се отстоява и припомня, че *„равното третиране и политиките за борба срещу дискриминацията са стълбовете на политиките за интеграция“*. Тази препоръка е част от проучвателното становище на ЕИСК относно „Интеграция на работниците имигранти“⁽⁷⁾, изготвено през 2010 г. Това становище продължава да е напълно актуално, поради което съдържанието му е включено в настоящия документ.

4.1.5 Европейският форум за интеграцията е отлична платформа за организациите на гражданското общество и на мигрантите. ЕИСК отново потвърждава ангажимента си да сътрудничи на Комисията във връзка с дейностите на Форума и развитието на европейската програма за интеграцията.

4.1.6 ЕИСК счита, че за да се гарантира надежден подход за незаконната миграция и връщането, е необходимо да се предприемат решителни действия с всички съществуващи инструменти срещу организирани престъпни организации, които използват хората като стока за генериране на приходи, като ги вкарват незаконно в Европейския съюз, срещу трафикантите на хора, които подлагат на сексуална експлоатация жени и малолетни, и срещу тези, които използват нередовната работна ръка при почти робски условия, като на жертвите се гарантира защитата, предвидена в международното хуманитарно законодателство и европейските конвенции за правата на човека, тъй като става въпрос за уязвими групи, които се нуждаят от специална закрила. Твърдо сме убедени, че по-ефективна координация между държавите членки би била полезна и необходима за използване на съществуващите средства и инструменти за борба с тези, които насърчават и улесняват по престъпен начин незаконната миграция.

4.1.7 Според ЕИСК сътрудничеството с трети държави е от ключово значение за намиране на хуманитарно и регламентирано решение за връщането в държавите им на произход на онези, които са избрали да влязат незаконно на територията на държавите — членки на Съюза. Комитетът подкрепя препоръките на Международната организация по миграция за насърчаване на подпомагането на доброволното връщане.

4.1.8 В този смисъл би била необходима политика на сътрудничество със страните от Африка на юг от Сахара, от Южното Средиземноморие и Средния Изток, поне на същото равнище, както с европейските страни извън ЕС или със страните от Азия. Испания, Гърция, Италия, Кипър и Малта са подложени на силен натиск от страна на незаконната миграция от този регион на света, която се извършва през Средиземноморието и Балканите. Това поражда драматични ситуации, като тези по бреговете на Лампедуза, които не трябва да се допускат. Комитетът призовава Комисията и Съвета да направят така, че Европейският съюз да се ангажира в по-голяма степен с решаването на проблем, който е от компетентността на целия Европейски съюз и респективно на всички държави членки, а не само на граничните държави, като предложи повече решения и по-малко критика към държавите членки.

4.1.9 След катастрофата в Лампедуза през октомври 2013 г. беше създадена Работна група по въпросите на Средиземноморието. Групата приключи дейността си с публикуването на Съобщението относно извършената работа⁽⁸⁾, в което се предлага пакет от краткосрочни, средносрочни и дългосрочни действия в пет основни области, които съвпадат с приоритетните области в Съобщението на Комисията, предмет на настоящото становище. ЕИСК счита, че е от основно значение краткосрочните мерки да бъдат допълнени с дългосрочни мерки, насочени към преодоляване на първопричините за недоброволната миграция (бедност, нарушаване на правата на човека, конфликти, липса на икономически възможности, лоши условия на труд, безработица, др.).

4.1.10 Очевидно е, че борбата с незаконната миграция, която впрочем е особено опасна за идващите по този начин от африканските държави на юг от Сахара, е по-ефективно да се води в държавите на произход, отколкото по време на транзитното преминаване и/или пристигането на местоназначението. ЕИСК ще подкрепи всякакви действия, които биха позволили да се действа в държавите на произход, независимо дали става въпрос за по-решителни действия при решаването на хуманитарни кризи, подобряване на условията на живот в държавите на произход и, в крайна сметка, правейки това, за което е говорено толкова пъти, но не е направено спрямо отчаяната миграция на стотици хиляди, дори милиони хора.

⁽⁷⁾ ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 16-22.

⁽⁸⁾ COM(2013) 869.

4.2 Шенген, визова политика и външни граници

4.2.1 Ако гражданите свързват с нещо името Шенген, то това е свободното движение на хора в държавите, които са част от шенгенското пространство. Свободата на движение и пребиваване на гражданите на Съюза е право, защитено и регламентирано от договорите. Допълване и гъвкавост на общата визова политика, индивидуална преценка на всяко искане без предразсъдъци спрямо определени националности, създаване на консулски центрове за шенгенски визи, преразглеждане на списъка на държавите, за които се изисква виза. Това са все важни аспекти, които заслужават съвместни действия за подобряване на приемането и прилагането им.

4.2.2 В светлината на мерките, предприети от някои държави членки, Комитетът се опасява, че не може да се очаква държавите членки да улеснят достъпа на граждани на трети държави до държавите — членки на ЕС, ако в същото време някои държави членки заплашват самите граждани на Съюза да ги експулсират към страната им на произход, защото са безработни или просто са забранили влизането им. ЕИСК счита, за съжаление, че без пълно и свободно движение за граждани на Съюза, не е вероятно то да се прилага към граждани на трети държави.

4.2.3 По отношение на външните граници на Европейския съюз, ЕИСК си задава въпроса дали участието на Европейския съюз в защитата на южната и източната граница на Съюза е адекватно на съществуващата днес реалност. Въпреки укрепването на ролята на ФРОНТЕКС чрез изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета, трябва да си зададем въпроса дали интегрираното управление на външните граници в рамките на Съюза е възможно днес. ЕИСК припомня и повтаря отново препоръките, отправени в становището му ⁽⁹⁾ относно предложението за изменение на посочения регламент и счита, че ФРОНТЕКС трябва да се преобразува в европейска служба за гранична охрана, съставена от европейски контингент от гранични служители.

4.2.4 Прилагането на пакета „интелигентни граници“, по който ЕИСК изготви съответното становище ⁽¹⁰⁾, основаващ се на програма за регистрирани пътници, която позволява на често пътуващи лица от трети държави да влизат в ЕС, като се използват опростени гранични проверки, след предварителен преглед и скрининг, и на система за влизане/излизане, която записва времето и мястото на влизане и излизане на гражданите на трети държави, пътуващи в ЕС, ще позволи да се ускорят, улеснят и засилят както процедурите за граничен контрол, така и преминаването на границата за гражданите на трети държави, пътуващи в ЕС. ЕИСК подкрепя прилагането на този пакет, тъй като е убеден, че въвеждането на нови технологии ще улесни едно по-модерно управление на границите на ЕС. По тази причина настоятелно призовава европейските институции да приемат правните инструменти, които ще улеснят по-бързото въвеждане на тези технологии.

4.3 Обща европейска система за убежище

4.3.1 Считахме, че е постигнат значителен напредък по отношение на наличието на законодателна рамка в Съюза, с което се подобрява достъпът до убежище на нуждаещите се от закрила, като решенията за предоставяне на убежище се вземат по-бързо и по по-надежден начин. Въпреки това, когато се транспонира директивата в националните законодателства и се пристъпва към нейното изпълнение, ЕИСК припомня и отново потвърждава бележките, съдържащи се в становището му ⁽¹¹⁾ относно Съобщението на Комисията: „План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия ЕС“ ⁽¹²⁾, което по отношение на прилагането на законодателството в областта на убежището препоръчва следното: „ЕС трябва да изготви общо законодателство, което да не занижава по никакъв начин стандартите за закрила, и следователно държавите-членки с недостатъчни равнища на закрила са тези, които трябва да променят своето законодателство. Винаги ще е налице известна свобода на държавите членки да прилагат законодателството на ЕС в областта на убежището, но ЕИСК ще подкрепя единствено общностното законодателство, което гарантира високо равнище на закрила и ограничава съществуващите възможности за свободна преценка, възпрепятстващи правилното му прилагане.“

4.3.2 Необходимо е да се консолидира общата европейска система за убежище, така че да се гарантира със сигурност, че всички държави членки прилагат едни и същи критерии и правната сигурност на търсещите убежище е гарантирана. ЕИСК разбира, че солидарността между държавите може да бъде един от аспектите, които се нуждаят от най-много усилия. Наистина може да има ситуации, когато върху определена държава се оказва по-голям натиск и които са резултат от много обстоятелства. В този контекст, както и за защита на външните граници, е необходимо да се укрепят Съюзът.

⁽⁹⁾ ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 162-166.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 97.

⁽¹¹⁾ ОВ С 218/78, 11.9.2009 г.

⁽¹²⁾ COM(2008) 360 final.

4.3.3 При все това, в светлината на опита и реалността в областта на незаконната миграция, следва да се запита дали при сегашните обстоятелства съществува възможност за подобряване на солидарността и по-ефективно разпределение на отговорностите в тази област. Поради това, за да се даде отговор на въпроса за начините за насърчаване на солидарността и отговорността между държавите членки, ние споделяме мнението на Комисията, че би следвало да се насърчава преместването на хора в други държави с по-малко натиск, както и съвместното създаване на приемни центрове. Както ЕИСК заявява в становището си по собствена инициатива относно „Незаконната имиграция по море в Евро-Средиземноморския регион“⁽¹³⁾: „Не става въпрос само да се демонстрира солидарност, а държавите членки да изпълняват задълженията си посредством механизми за споделяне на тежестта, която оказва незаконната имиграция“.

4.3.4 Що се отнася до управлението на много хора в кризисни ситуации, какъвто е случаят със Сирия, и във връзка с молбите за убежище, както и използването на по-гъвкави инструменти, както потвърждава Комисията в своето съобщение, не трябва да забравяме, че ЕИСК навремето подкрепи създаването на единна обща процедура в областта на убежището, за да не се допуска създаването на множество различни процедури в държавите членки⁽¹⁴⁾. Гъвкавостта, показана от Комисията, следва да се ограничи до областта на предоставяне на временна закрила, като са необходими повече усилия от страна на властите за оценка на исканията за тези, които наистина се нуждаят от убежище и се отличават от другите, които се опитват да заобиколят закона.

4.4 Укрепване на глобалния подход към миграцията и мобилността

4.4.1 Очевидно е, че мобилността и миграцията на хората не се определят само от желанието за по-добро бъдеще. Нестабилността, политическите сътресения, изменението на климата и много други фактори са и са били в течение на столетия в основата на значителни движения на хора. Това, което разграничава тези движения от извършващите се днес, е гарантирането и зачитането на основните права на всяко човешко същество. Ето защо Европейският съюз, който представлява най-голямото пространство на свобода и сигурност в света, трябва да си сътрудничи с държавите на произход, за да се насърчава регламентирана мобилност, която гарантира правата на гражданите на тези страни и ги отдалечава от организираните престъпни мрежи за трафик на хора.

4.4.2 В становището си⁽¹⁵⁾ относно глобалния подход към миграцията и мобилността⁽¹⁶⁾ ЕИСК изрично посочва, че „подкрепя глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ), който създава тесни връзки между политиката в областта на убежището и имиграцията и външната политика на ЕС“. Във връзка с това ЕИСК многократно е потвърждавал през годините своята позиция в редица становища. Ние заявяваме подкрепата си за развитието на все по-здрава връзка между вътрешното и външното измерение на политиката в областта на миграцията и мобилността и за укрепването на съгласуваността на политиките на Съюза в областта на миграцията и убежището и на политиките за сътрудничество за развитието.

4.5 Европа, която осигурява закрила

4.5.1 Настоящата стратегия за вътрешна сигурност, приета през 2010 г., предвижда общи действия на ЕС по отношение на основните заплахи за сигурността. Тя се основава на пет все още актуални стратегически цели, които, въпреки това, би трябвало да бъдат преразгледани, за да се предложи актуализирана визия на предизвикателствата през следващите пет години, насърчавайки синергиите с други важни области, чиято подкрепа и развитие зависят основно от сигурността.

4.5.2 Комитетът е съгласен с Комисията, че разбиването на международните престъпни мрежи, действащи в рамките на Съюза, следва да бъде един от приоритетите за всички държави членки и че координацията на усилията за постигане на това — цел на Съюза. Организираната престъпност е винаги с една крачка пред приеманите правни и полицейски мерки. За да отговорят на интернационализацията на организираната престъпност, държавите членки трябва да положат значителни усилия за сътрудничество и съдействие, които трябва да бъдат умело координирани от Европейския съюз.

4.5.3 Не можем да приемем, че различни закони, полицейски правомощия, многократни обжалвания пред съдилищата, както и цял сложен правен арсенал, дават възможност за възпрепятстване или забавяне на разбиването на престъпните мрежи. Тъй като съществува престъпност без граници, трябва да вървим по-бързо към правосъдие без граници в рамките на Съюза. ЕИСК смята, че не можем да си позволим по-нататъшно забавяне на глобални решения срещу организираната престъпност.

⁽¹³⁾ ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 32.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 218/78, 11.9.2009 г.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 191, 29.6.2012 г., стр. 134.

⁽¹⁶⁾ COM(2011) 743 final.

4.5.4 Комитетът счита, че обучението и информацията сами по себе си не са достатъчни за разбиването на мрежите. Ето защо настояваме, без да се изоставя развитието на европейска програма за обучение на правоприлагащите органи, да се разгледа възможността Европол да се преобразува в полицейски орган за оперативно разследване, който да има правомощия на територията на целия ЕС да преследва трансграничната организирана престъпност, като координационните му функции прераснат в изцяло оперативни. Във връзка с това пренасяме в настоящия документ препоръката, съдържаща се в проучвателното становище относно „Участие на гражданското общество в борбата срещу организираната престъпност и тероризъм“⁽¹⁷⁾: „ЕИСК предлага Европол се превърне в европейска агенция под ръководството на политически или съдебен орган на европейско равнище, чиято роля да надхвърля обикновената координационна роля, която изпълнява днес, да ѝ бъде възможно най-бързо осигурен собствен оперативен капацитет, за да провежда разследвания на територията на целия Европейски съюз в сътрудничество с полицейските органи на държавите членки.“

4.5.5 Постоянното планиране на дългосрочни хоризонти, цели и задачи може да измори гражданите, тъй като единственото, което те очакват, са решения. Също така по тези въпроси, които са така важни за ежедневието на хората, следва да се въведат гъвкави процедури и да се премахнат бюрократичните спънки, ако не искаме да нараства броят на евраскептиците.

4.5.6 В последния доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно борбата срещу корупцията в Европейския съюз се отбелязва, че корупцията продължава да бъде проблем на европейско равнище. Злоупотребата с власт с цел лично облагодетелстване трябва да бъде преследвана и наказвана, още повече, когато това води до насърчаване на организираната престъпност. ЕИСК подкрепя твърдо междуинституционалното сътрудничество и сътрудничеството с държавите членки с цел борба срещу тази язва, която подкопава доверието в нашата политическа система.

4.5.7 ЕИСК заявява подкрепата и съгласието си с инициативите, насочени към превенцията на тероризма и борбата срещу радикализацията и набирането на войници, при условие че са легитимни и демократични. Няма съмнение, че е важно в рамките на ЕС и извън неговите граници да се насърчават всякакви легитимни и демократични действия, възпрепятстващи възпитаването на младите хора в екстремистки движения или партии, подтикващи и водещи ги директно към терористични практики. В тази област трябва да има постоянен обмен на информация, за да може да се предприемат строги мерки още при първите признаци на дейности за радикализация и набиране на терористи. Във връзка с това Комитетът припомня и препотвърждава препоръките, съдържащи се в становището му относно Съобщението на Комисията, озаглавено „Политиката на ЕС за борба с тероризма: главни постижения и бъдещи предизвикателства“.

4.5.8 Не трябва да забравяме, че тероризмът може да дойде както отвъд нашите граници, така и да се зароди вътре в тях, както е видно от най-новата история на Европа. Поради това е необходимо да не се допусне радикализацията и прибягването до крайно насилие по време на улични сблъсъци в европейските градове да прераснат в източник на набиране на хора с цел бъдещи действия на открито терористични групировки. Уличното насилие не познава граници и много често участниците в насилията преминават от една държава в друга, възползвайки се от различни събития, които се случват в държавите. Ето защо Комитетът счита, че е необходимо да се укрепи сътрудничеството между полицейските органи на различните държави, за да се откриват, предотвратяват и задържат групите, участващи в насилията, тъй като могат впоследствие да се вляят в терористични групи.

4.5.9 ЕИСК подкрепя мерките, насочени към повишаване на равнището на сигурността на гражданите и предприятията в киберпространството. Предвид очакваното увеличаване на престъпността в интернет мрежите, действията, които Европейският съюз предприема в борбата срещу киберпрестъпността, заслужават пълна подкрепа. Също така сътрудничеството с трети държави трябва да позволи да се намери общ отговор на световния проблем с престъпността, който надхвърля всякакви граници. В тази област превенцията е от ключово значение, ако не искаме да допуснем киберпрестъпниците да постигнат преднина при прилагането на новите технологии. Дейността на Европейския център за борба с киберпрестъпността, въпреки крехката му възраст и недостатъчен опит, трябва да бъде подкрепена както с инструменти, така и с финансиране.

4.5.10 ЕИСК, като представител на организираното гражданско общество, не може да разбере как е възможно все още да има държави — членки на ЕС, които не са ратифицирали Конвенцията на Съвета на Европа за престъпления в кибернетичното пространство.

4.5.11 В Европа, основана на свободите, по-конкретно на свободата на движение на хора и стоки, управлението на границите трябва да се превърне в обща политика, която да гарантира сигурност на всички граждани на Съюза. За да може да има ефективно управление на външните граници, когато стоките могат да влязат през всяка митница и да се движат свободно в рамките на Съюза, са необходими общи стабилни инструменти.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 147.

4.5.12 Общият отговор на сериозни ситуации трябва да може да се случва, без да е необходимо регламентиране в съответната област, посредством спонтанни действия на самите граждани, които предоставят помощта си, без да е необходимо властите да го поискат. При все това, координираните действия и съвместният отговор на кризи и бедствия, представляват добавена стойност за увеличаване на ефективността и ефикасността на реакциите на такива ситуации.

4.5.13 ЕИСК споделя мнението на Комисията, че изграждането на вътрешната сигурност се нуждае и от действия извън нашите граници, т.е. в световен контекст. Във всички области, свързани със свободата и сигурността, сътрудничество между държавите членки и трети държави е от съществено значение, за да продължи напредъкът към един по-добър и по-справедлив свят, в който организираната престъпност и тероризмът не застрашават свободата и правата, които с толкова усилия сме постигнали заедно.

Брюксел, 20 юни 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Програмата на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. — укрепване на доверието, мобилността и растежа в Съюза“

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Докладчик: г-н **Xavier Verboven**

На 14 март 2014 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Програмата на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. — укрепване на доверието, мобилността и растежа в Съюза“

COM(2014) 144 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 20 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 72 гласа „за“, 1 глас „против“ и 0 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът се запозна със съобщението на Комисията и прецени за необходимо да изложи своите бележки относно формулираните от Комисията политически цели, както и да изрази редица други конкретни препоръки.

1.2 Що се отнася до политическата цел „укрепване на взаимното доверие“, Комитетът смята, че тя с основание е политически приоритет, който съответства на предвиденото в дела от Договора за функционирането на Европейския съюз (по-нататък: ДФЕС), посветен на правосъдието. За инициативите за укрепване на взаимното доверие, които могат да бъдат предприети през идните пет години, в съобщението на Комисията се говори по-скоро неопределено и повърхностно. Комитетът е на мнение, че сътрудничеството, осъществявано в миналото посредством сключването на споразумения за сътрудничество, следва и занапред да бъде насърчавано чрез разработване на последващи инструменти.

1.3 Относно политическата цел за подкрепа на икономическия растеж Комитетът отбелязва, че стремежът към икономически растеж се признава като важен приоритет, но все пак при условие, че се има предвид растеж, съответстващ на принципите на устойчивото развитие. Икономическият растеж не може обаче да бъде разглеждан сам по себе си като политическа цел в рамките на политиката в областта на правосъдието, която съгласно ДФЕС следва да бъде насочена към постигане на високо равнище на сигурност и на лесен достъп до правосъдие — цели, които не могат да бъдат подчинени на икономическия растеж. Независимо от това, наличието на добре функциониращо правосъдие в държавите — членки на Европейския съюз би могло да има положително въздействие върху икономическия растеж в рамките на Съюза, по-специално благодарение на обстоятелството, че гражданско-правните конфликти могат да се разрешават по-бързо и по-ефективно и се увеличава правната сигурност, а в областта на наказателното право по-ефективно се противодейства на явления като прането на пари и организираната престъпност, които вредят на официалната икономика.

1.4 Във връзка с политическата цел за подкрепа на мобилността Комитетът отбелязва, че тази подкрепа на мобилността в рамките на Европейския съюз — особено като се гарантира, че гражданите могат да упражняват правата си навсякъде в Съюза — може да се свърже с определената в ДФЕС цел за улесняване на достъпа до правосъдие. Необходимо е все пак да се подчертае, че в дял V като цел се посочва не само свободата, но също и сигурността и правосъдието, които могат да включват и ограничаване на свободата. Много повече отколкото подкрепа на мобилността целта трябва да бъде да се гарантира достъпът до ефективно правосъдие в интерес на това гражданинът да може да упражнява правото си на свободно движение.

1.5 Комитетът отбелязва също така, че в съобщението на Комисията не се споменават редица въпроси, които обаче могат да допринесат за изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

- Първо, може да се помисли за назначаването в държавите членки на магистрати, специализирани в европейското право, с цел да се предостави по-голяма правна сигурност на гражданите при спорове, имащи отношение към европейското законодателство.
- Второ, може да се помисли за създаването на оперативна европейска полиция и на служби за инспекция, с цел ефикасно противодействие на престъпления и измами с трансгранично измерение.
- На трето място следва да се проучи в каква степен е необходимо в областта на наказателното право да се установяват минимални правила относно определянето на престъпленията и наказанията, свързани с особено тежка престъпност с трансгранично измерение като тероризъм, трафик на хора, сексуална експлоатация, нелегална търговия с наркотици, нелегална търговия с оръжия, пране на пари, корупция, фалшифициране на пари, киберпрестъпност и организирана престъпност.
- На четвърто място може да се помисли за задължителното въвеждане на колективни иски (class action), които да подобрят достъпа на гражданите на ЕС до правосъдие.
- Пето, желателно е редовно да се поддържа актуализирана таблица на постиженията в областта на правосъдието и особено в изпълнението на планове за политиката.
- Шесто, напълно уместно е в бъдещия състав на Комисията да бъде определен комисар, отговарящ за правата на човека.

2. Основно съдържание на съобщението на Комисията ⁽¹⁾

2.1 Контекст на съобщението

2.1.1 Европейската комисия вече е предприемала различни законодателни инициативи както в наказателно-правната, така и в гражданско-правната област, вследствие на което бяха направени редица стъпки към изграждането на европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

2.1.2 Насоките за политиките бяха определени в петгодишни програми, каквито са програмите от Тампере, Хага и накрая програмата от Стокхолм. Действието на последната изтича в края на 2014 г. Предвид изтичането на действието на Стокхолмската програма и разширяването на правомощията на Съюза в областта на правосъдието в резултат на Договора от Лисабон, съобщението на Комисията цели да се определят политическите приоритети, които трябва да се следват, за да се постигне по-нататъшен напредък към напълно функциониращо общо европейско пространство на правосъдие, насочено към създаването на доверие, мобилност и растеж до 2020 г.

2.1.3 Съобщението е предназначено да допринесе за стратегическите насоки на законодателното и оперативното планиране, които трябва да бъдат определени от Европейския съвет в съответствие с член 68 от ДФЕС с оглед на изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, както и за стратегическия избор, който Европейският парламент ще трябва да направи в това отношение ⁽²⁾.

2.2 Съдържание на съобщението

2.2.1 Бъдещи предизвикателства и политически цели

В съобщението си Комисията определя три цели за бъдещето, а именно:

а) Взаимно доверие

По-нататъшното укрепване на доверието на гражданите, практикуващите юристи и съдиите в съдебните решения, независимо в коя държава — членка на ЕС са издадени.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, параграф 1 „Въведение“.

б) *Мобилност*

Да продължат да бъдат отстранявани пречките, с които все още се сблъскват гражданите на Европейския съюз при упражняването на правото си на свободно движение.

в) *Икономически растеж*

Политиката в областта на правосъдието трябва и занапред да продължи да бъде в подкрепа на икономическия растеж, по-специално като се укрепва задължителното изпълнение на договорите в трансграничните търговски отношения и се подкрепя цифровата икономика.

2.2.2 Инструменти, определени от Комисията за постигане на посочените по-горе цели: консолидиране, кодифициране и допълване. Във връзка с това Комисията посочва, че допълването на съществуващите инструменти на политиките трябва винаги да има за цел засилването на взаимното доверие и на растежа и улесняването на живота на гражданите.

3. Бележки

Бележки относно определените от Комисията политически цели

3.1 Правомощия на Съюза в областта на правосъдието

3.1.1 Правомощията на Европейския съюз в сферата на правосъдието са изрично определени в дял V на част трета от ДФЕС. Този дял е озаглавен „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“.

3.1.2 В член 67 от ДФЕС е записано, че Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите членки.

3.1.3 В неговите рамки Европейският съюз ⁽³⁾:

- осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници и развива единна политика по въпросите на убежището, имиграцията и контрола на външните граници;
- допринася за осигуряването на високо равнище на сигурност;
- улеснява достъпа до правосъдие.

3.1.4 За да изпълнява тези задачи, Съюзът разполага с правомощия в областите правосъдие, полиция и убежище и миграция.

3.1.5 В областта на правосъдието Съюзът има правомощия както по гражданско-правни, така и по наказателно-правни въпроси.

3.1.6 Правомощията по **наказателно-правни въпроси** включват на първо място правомощието, с оглед на прилагането на принципа на взаимно признаване на съдебни решения да се предприемат мерки и да се определят минимални правила относно наказателното производство. Сред тези правомощия е например правомощието да се установяват минимални правила относно правата на лицата в наказателни производства и на жертвите на престъпления, както и правомощието да се предприемат мерки с цел предотвратяване и разрешаване на спорове за компетентност. На второ място, правомощията в областта на наказателното право включват правомощието да се фиксират минимални правила относно определянето на престъпленията и наказанията, свързани с форми на особено тежка престъпност с трансгранично измерение като тероризъм, трафик на хора, сексуална експлоатация, нелегална търговия с наркотици, нелегална търговия с оръжия, пране на пари, корупция, фалшифициране на пари, киберпрестъпност и организирана престъпност. На трето място, могат да бъдат взети мерки за насърчване на превенцията на престъпността. На четвърто място, правомощията в областта на наказателното право включват подкрепата и засилването на координацията и сътрудничеството между националните органи, отговарящи за разследването и наказателното преследване. На пето място, правомощията в областта на наказателното право включват правомощието за създаване на Европейска прокуратура с цел борба с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза.

3.1.7 Правомощията **по гражданско-правни въпроси** включват правомощието да се приемат мерки, насочени към (1) насърчване на взаимното признаване от държавите членки на съдебни решения, както и на изпълнението им, (2) улесняване на трансграничното връчване и уведомяване за актове, (3) установяване на правила за определяне на компетентност и на приложимото право (международно частно право), (4) сътрудничество при събирането на доказателства, (5) ефективен достъп до правосъдие, (6) премахване на пречките пред правилното протичане на гражданските производства, (7) постигане на съвместимост на правилата, приложими по отношение на стълкновение на закони и на юрисдикции, и (8) разработване на алтернативни методи за разрешаване на спорове.

⁽³⁾ Член 67 от ДФЕС.

3.2 Относно съответствието на политическите цели, определени от Комисията, с определените в ДФЕС правомощия на Съюза в областта на правосъдието.

3.2.1 Относно политическата цел „Укрепване на взаимното доверие“

3.2.1.1 Комисията с основание поставя като политическа цел в областта на правосъдието укрепването на взаимното доверие на компетентните органи на държавите членки в съответно издаваните от тях решения и този факт трябва да бъде подкрепен, дори и ако става дума по-скоро за средство на правното сътрудничество, отколкото за цел сама по себе си.

3.2.1.2 Съгласно ДФЕС Съюзът провежда както по наказателно-правни, така и по гражданско-правни въпроси политика, насочена към съдебно сътрудничество, което се основава на принципа на взаимно признаване на съдебните решения, което предполага взаимно доверие в тези решения ⁽⁴⁾.

3.2.1.3 За инициативите за укрепване на взаимното доверие, които могат да бъдат предприети през идните пет години, в съобщението на Комисията се говори по-скоро неопределено и повърхностно. Комитетът е на мнение, че сътрудничеството, осъществявано в миналото посредством сключването на споразумения за сътрудничество, може и занапред да бъде насърчавано и подкрепяно, напр. чрез разработване на последващи правни инструменти.

3.2.2 Относно политическата цел за подкрепа на икономическия растеж

3.2.2.1 Фактът, че Комисията обявява за политическа цел в областта на правосъдието подкрепата на икономическия растеж, не е самопонятен. ДФЕС отрежда на Европейския съюз правомощия в областта на правосъдието с цел да се гарантира високо ниво на сигурност в наказателните производства и да се улесни достъпът до правосъдие по гражданско-правни въпроси. Това са цели сами по себе си, които не са подчинени на цел като икономическия растеж.

3.2.2.2 В течение на последните години, по-специално под въздействието на финансовата криза и на кризата с държавния дълг и в съответствие със стратегията „Европа 2020“, политиката на ЕС в областта на правосъдието също стана инструмент, насочен към подкрепа на икономическото възстановяване, растежа и структурните реформи. Комитетът подчертава, че икономическият растеж не може обаче да бъде разглеждан сам по себе си като политическа цел в рамките на политиката в областта на правосъдието. Трябва да се избягва в бъдещата политика на ЕС в областта на правосъдието във всички възможни случаи да се дава приоритет на инициативи, които имат за цел единствено да улеснят търговията или могат да се тълкуват само в такава светлина. По такъв начин има риск други аспекти, които в същата и дори в по-голяма степен са свързани с изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, като например защитата на основните права, да не бъдат (вече) вземани под внимание.

3.2.2.3 Стремещът към икономически растеж се признава за важен приоритет, но при условие, че се има предвид растеж, съответстващ на принципите на устойчивото развитие. Икономическият растеж не може обаче да се разглежда сам по себе си като политическа цел в рамките на политиката в областта на правосъдието, която съгласно ДФЕС следва да бъде насочена към постигане на високо равнище на сигурност и на лесен достъп до правосъдие — цели, които не могат да бъдат подчинени на икономическия растеж. Независимо от това, наличието на добре функциониращо правосъдие в държавите — членки на Европейския съюз може да има положително въздействие върху икономическия растеж, по-специално благодарение на обстоятелството, че гражданско-правните конфликти ще се разрешават по-бързо и по-ефикасно и ще се увеличи правната сигурност, а в областта на наказателното право по-ефективно ще се противодейства на явления като прането на пари и организираната престъпност, които вредят на нормалната икономика.

3.2.3 Относно политическата цел за подкрепа на мобилността

3.2.3.1 Фактът, че Комисията поставя като политическа цел в областта на правосъдието подкрепата на мобилността в рамките на Европейския съюз — особено като се гарантира, че гражданите ще могат да упражняват правата си навсякъде в Съюза — може да се свърже с определената в ДФЕС цел за улесняване на достъпа до правосъдие.

3.2.3.2 Необходимо е все пак да се подчертае, че в дял V като цел се посочва не само свободата, но също и сигурността и правосъдието, които могат да включват и ограничаване на свободата. Целта е не толкова подкрепа на мобилността, колкото гарантиране на достъпа до ефикасно правосъдие в интерес на това гражданинът да може да упражнява правото си на свободно движение. В противен случай отново бихме навлезли в много по-широко пространство, отколкото е самото правосъдие и вниманието би могло да се разпрости върху извънредно широк спектър от въпроси, като премахването на бюрокрацията при упражняването на правото на свободно движение, както и върху режима на развод и наследяване за гражданите, които упражняват своето право на свободно движение, както и разпоредбите относно прехвърлянето на средства от лични партии по пенсионни фондове за граждани, които упражняват правото си на свободно движение, правилата относно европейския преглед на автомобили и др.

⁽⁴⁾ Членове 81 и 82 от ДФЕС.

3.3 Специфични бележки

3.3.1 В плана за политиката, изготвен от Комисията, не се споменават редица въпроси, които обаче също имат отношение към създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

3.3.2 На първо място може да се помисли за назначаването в държавите членки на магистрати, специализирани в европейското право, с цел да се предостави по-голяма правна сигурност на гражданите при спорове, имащи отношение към европейското законодателство.

3.3.3 Комисията основателно настоява върху необходимостта от обучение на всички съдии и прокурори по право на Европейския съюз. Тя призовава също „да се осъществи напредък в обучението“, като приканва всички юристи да участват в европейските програми за обучение в рамките на програмата в областта на правосъдието за периода 2014–2020 г. ЕИСК счита, че този въпрос е от ключово значение. Във връзка с целта, поставена от Стокхолмската програма за укрепване на правото на защита, смята, че е изключително важно адвокатите, които са и първият пункт за достъп до правната система, да могат да се обучават по тези програми.

3.3.4 На второ място може да се помисли за създаването на оперативна европейска полиция и на служби за инспекция, с цел ефикасно противодействие на престъпления и измами с трансгранично измерение.

3.3.5 На трето място следва да се проучи в каква степен е необходимо в областта на наказателното право да се установяват минимални правила относно определянето на престъпленията и наказанията, свързани с особено тежка престъпност с трансгранично измерение като тероризъм, трафик на хора, сексуална експлоатация, нелегална търговия с наркотици, нелегална търговия с оръжия, пране на пари, корупция, фалшифициране на пари, киберпрестъпност и организирана престъпност. Колкото до практиките, за които между държавите членки съществуват толкова големи разлики в наказателно-правно отношение, че това води до подриване на правата на човека и правната сигурност, е необходимо да се проучи в каква степен се налага хармонизация на наказателното право ⁽⁵⁾.

3.3.6 На четвърто място може да се помисли за задължителното въвеждане на колективни иски (class action), които да подобрят достъпа на гражданите на ЕС до правосъдие.

3.3.7 Пето, желателно е редовно да се поддържа актуализирана таблица на постиженията в областта на правосъдието и особено в изпълнението на планове за политиката.

3.3.8 Шесто, уместно е при сформирането на новия състав на Комисията да се предвиди длъжността комисар, отговарящ за правата на човека.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Във връзка с това вж. също и становище CESE 1302/2012 „Европейска политика за борба с наркотиците“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване“

COM(2014) 167 final — 2014/0091 (COD)

(2014/C 451/18)

Докладчик: **Krzysztof Pater**

Съдокладчик: **Petru Sorin Dandea**

На 14 април 2014 г. Европейският парламент и на 12 юни 2014 г. Съветът решиха, в съответствие с 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 дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване“ (преработен текст)

COM(2014) 167 final — 2014/0091 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 20 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие единодушно настоящото становище.

1. Заключение и препоръки

1.1 С оглед на необходимостта от ускорено по-нататъшно развитие на професионалните пенсии като част от пенсионните системи на държавите членки, Комитетът подкрепя повечето предложения, съдържащи се в документите на Европейската комисия относно проекта на Директивата за ИППО II (институции за професионално пенсионно осигуряване).

1.2 Комитетът изразява задоволство от факта, че в предложението на Комисията⁽¹⁾ са взети предвид повечето от препоръките, отправени в становището му относно Бялата книга „Програма за адекватни, сигурни и устойчиви пенсии“⁽²⁾.

1.3 Установявайки необходимостта от допълнителни колективни и индивидуални форми на пенсионни спестявания и по-специално предвид прогнозите за по-ниски публични пенсии, ЕИСК подчертава, че професионалните пенсионни схеми, създадени в резултат на решения на социалните партньори, могат да играят много важна роля за гарантиране на допълнително пенсионно осигуряване на работниците.

1.4 Комитетът обаче изразява резерви относно някои от предложените в директивата разпоредби.

1.4.1 ЕИСК изразява несъгласие с възприетия подход към ИППО, които се разглеждат единствено като институции на финансовия пазар, с което не се вземат предвид и не се зачитат специфичните обстоятелства, свързани с тях. ИППО са институции, които изпълняват важна социална функция. Те до голяма степен са отговорни за професионалното пенсионно осигуряване и се превърнаха в незаменимо допълнение към публичните пенсионни системи. Предложената директива трябва да отчита ключовата роля на социалните партньори при изготвянето и управлението на програмите, както и факта, че основните принципи на техните операции трябва да отразяват националното законодателство по отношение на социалното осигуряване и националното трудово законодателство.

1.4.2 Универсалният подход не е подходящият начин за постигане на целите на Комисията поради многобройните основни различия между пенсионните схеми в отделните държави членки и между професионалните пенсионни схеми, което оказва значително въздействие върху различния статут, права и очаквания на членовете и бенефициерите на схемите. Така например ЕИСК изразява критично отношение към предложението за въвеждане на единен образец за предоставяне на информация, който да се изпраща до всички членове на професионални пенсионни схеми в целия Европейски съюз. Като се има предвид съществуващото голямо многообразие, според Комитета не е възможно да се създаде единен формуляр, който да предоставя на всички членове и бенефициери най-съществената и подходяща за тях информация.

⁽¹⁾ Вж. ОВ С 299/21, 4.10.2012 г., стр. 115-122. Наред с другото, ЕИСК посочва, че „следва да се обърне внимание не само на аспектите, свързани с трансграничните дейности на пенсионните фондове и мобилността на работниците, но и на проблемите на надзора и контрола на органите за пенсионно осигуряване, административните разходи и информирането и защитата на потребителите“.

⁽²⁾ COM(2012) 55 final.

1.4.2.1 Комитетът изтъква, че мащабна стандартизация на схемите за професионално пенсионно осигуряване би могла да струва скъпо и вместо да допринесе за по-нататъшното им развитие според очакванията на ЕИСК, би могла да доведе до постепенното им изчезване.

1.4.3 Комитетът подчертава, че основната цел на пенсионните схеми, включително професионалните пенсионни схеми, е да се осигури адекватно и стабилно равнище на обезщетения на техните бенефициери. Подкрепянето на капиталовите пазари, в това число на дългосрочните инвестиции, може да се разглежда само като вторична цел, при условие че то не е в ущърб на интересите на членовете и бенефициерите на схемата. Въпреки че подкрепя възможността ИППО да играят по-голяма инвеститорска роля в „инструменти с дългосрочен инвеститорски профил“, в същото време ЕИСК се противопоставя категорично на предложението на Европейската комисия, според което *„Все пак държавите членки не пречат на институциите да... инвестират в инструменти, които ... не се търгуват на регулирани пазари, многостранни системи за търговия или организирани системи за търговия“*. Основна предпоставка за финансовата сигурност на членовете и бенефициерите на схемата са достъпът до непрекъсната обективна оценка на нейните активи и надеждната и актуализирана информация за финансовата ситуация на емитента на ценните книжа, в които са били инвестирани активи на пенсионната схема. Държавите членки обаче би трябвало да разполагат със свободата да налагат или да не налагат ограничения по този въпрос след консултация със социалните партньори.

1.4.4 Горезиложените резерви и останалите бележки на ЕИСК относно предложението за директива са изложени подробно в следващите раздели на настоящото становище.

2. Предложението на Комисията

2.1 Предложението на Комисията представлява преразгледана версия на Директива 2003/41/ЕО относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО) ⁽³⁾, която е в сила от 2005 г. Едновременно с това то кодифицира нейните непроменени разпоредби и я изменя.

2.2 Както посочва Комисията, основната цел на предложението е да улесни пенсионните спестявания под формата на професионална пенсия. Освен това Комисията определя четири специфични цели:

- премахване на все още съществуващите пречки пред пруденциалния надзор на трансграничните ИППО;
- осигуряване на добро ръководство и управление на риска;
- предоставяне на ясна и адекватна информация на членовете и бенефициерите;
- гарантиране, че надзорните органи разполагат с необходимите инструменти за упражняване на ефективен надзор върху ИППО.

2.3 Предложението на Комисията беше публикувано на 27 март 2014 г. в рамките на пакета инструменти за гарантиране на дългосрочно финансиране на европейската икономика. В обяснителния меморандум на предложението неколкратно се набляга на необходимостта от укрепване на капацитета на ИППО да инвестират в активи с дългосрочен икономически профил.

2.4 В подкрепа на своето предложение Комисията твърди, наред с другото, че ако Европейският съюз не установи актуализирана регулаторна рамка сега, съществува риск държавите членки да разработят все по-различаващи се правни решения, което да създаде пречки пред трансграничната дейност на ИППО и да не осигури по-висока степен на защита на потребителите в целия ЕС и икономии от мащаб. Освен това Комисията счита, че солидна регулаторна рамка за ИППО може да насърчи развитието им в страни, в които те понастоящем почти не съществуват.

2.5 Според нея прилагането на директивата ще доведе до допълнителни разходи от средно 22 EUR на член, както и до годишни разходи от 0,27- 0,80 EUR на член.

⁽³⁾ ОВ L 235, 23.9.2003 г.

3. Общи бележки

3.1 Намаляването на равнищата на покритие по публичните схеми в много държави членки означава, че допълнителните решения, често подкрепяни от държавите членки посредством данъчни облекчения, ще играят все по-важна роля за осигуряването на достойни пенсии. Особено важни са професионалните пенсии, тъй като те се отличават с характеристики, които липсват при индивидуалните спестявания за пенсии. Те са напълно или до голяма степен финансирани от работодателите и същевременно са лесно достъпни за работниците, в това число и за тези с по-ниски заплати, и се отличават с по-ниски единични разходи поради икономии от мащаба. Поради вътрешните правила на дадена схема, приети от социалните партньори, понякога се предоставя допълнителна пенсия дори за периоди, през които работникът не е бил в състояние да работи (напр. поради заболяване, отпуск по майчинство). При определянето на инвестиционната политика социалните партньори в някои схеми въвеждат не само икономически критерии, но и, например, критерии от етично естество, като по този начин насърчават сред предприятията ценностите, на които държат. С оглед на факта, че понастоящем професионалните пенсионни схеми осигуряват допълнителна пенсия само на малък дял от гражданите на ЕС (понастоящем те играят значителна роля само в малко на брой държави членки и не са познати в много други), Комитетът подкрепя инициативите за развиване на ИППО.

3.2 Професионалните пенсионни схеми са от полза както за работниците, така и за предприятията осигурители, които правят вноски в такива схеми, т.е. работодателите. Пенсионните права, придобити от работниците, всъщност представляват допълнителна форма на възнаграждение за труда. За работодателите пенсионните схеми представляват средство за изграждане на дългосрочни отношения със служителите и работниците. Подобни схеми обикновено водят до по-голяма ангажираност към фирмата от страна на служителите и работниците и намаляват текучеството. Затова Комитетът наблюдава на нуждата от по-голяма предпазливост при приемането на ново законодателство в тази област, така че да не се намали привлекателността на ИППО в резултат от налагането на допълнителни финансови или административни тежести.

3.3 ЕИСК съзнава, че понастоящем Европейската комисия не разполага с инструментите, необходими за получаване на всеобхватна и обективна информация за разходите, свързани с планираните решения, и трябва да използва за основа информацията, предоставяна от съответните ИППО. Освен това ЕИСК изразява съжаление поради факта, че разходите, свързани с предложените разпоредби, са били усреднени, а освен това липсва информация за отделните компоненти на цялостните разходи. Поради това не е възможно да се каже какви разходи могат да възникнат за работодателите и работниците при прилагането на всяко едно от предложенията и какви различия биха могли да възникнат между отделните страни.

3.4 Като се има предвид, че предложената директива ще въведе нови изисквания за ИППО, свързани с допълнителни разходи, Комитетът би желал да бъдат въведени възможности за евентуално изключване от обхвата на директивата в началната фаза на ИППО (до 12 месеца). Това би дало възможност на предприятието осигурител на средства да създаде ИППО, без да е необходимо да покрива относително високите административни разходи от първия ден на опериране на ИППО и да реши впоследствие дали желае да продължи дейността си, като финансира „собствена“ ИППО или предпочита да се присъедини към вече съществуваща такава. Според ЕИСК това би бил фактор от значение при вземането на решение за създаване на ИППО от страна на работодателя.

3.5 Комитетът иска да изтъкне жизненоважната роля на социалните партньори при създаването и управлението на ИППО. Според Комитета би трябвало да се запази независимостта на социалните партньори при определянето на решения за пенсионните схеми. Законодателната рамка би трябвало просто да установи минимални стандарти, които партньорите, отговорни за схемите, ще бъдат задължени да спазват. Освен това ЕИСК подчертава, че в много държави членки съществуват много тесни връзки между професионалните пенсионни схеми, трудовото законодателство, законодателството в областта на социалното осигуряване и правилата, определящи ролята на социалните партньори. Според ЕИСК в разглежданото предложение се прави опит за изключване на социалните партньори, които често разполагат с дългогодишен опит в разработването на схеми за професионално пенсионно осигуряване, въпреки заявеното в член 21, параграф 2 от проектопредложението, а именно че „настоящата директива не засяга ролята на социалните партньори в управлението на институциите“. ИППО не могат да се разглеждат просто като финансови институции, както това се прави в разглежданото предложение на Комисията. Те са и част от социалната предпазна мрежа, активно развивана и управлявана от социалните партньори. Затова Комитетът отново заявява своята позиция, изразена в предходното му становище относно Бялата книга ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ В това становище Комитетът подкрепи „идеята за професионални капиталови пенсионни схеми, които да се въвеждат и административат от работодатели и представители на работниците“ и призова Комисията „да помогне на социалните партньори да повишат административния си капацитет в тази област“.

3.6 ЕИСК подчертава, че отношенията между ИППО и членовете и бенефициерите на схемата не могат да се разглеждат по същия начин като отношенията между една финансова институция и нейните клиенти (потребители).

3.7 Комитетът приветства решението на Комисията да не въвежда решения по отношение на професионалните пенсионни схеми с цел запазване на „еднакви условия с тези по Директива „Платежоспособност II“⁽⁵⁾, каквато беше и неговата препоръка в становището му относно Бялата книга⁽⁶⁾. ЕИСК набляга на факта че, що се отнася до количествените изисквания, хармонизирането на разпоредбите в проекта на директива с тези на Директива „Платежоспособност II“ (методи за оценка на активите и изискването за по-тясна връзка между размера на капитала и равнищата на риск), би имало отрицателно въздействие върху професионалните пенсионни схеми поради повишените изисквания по отношение на капитала и увеличените оперативни разходи и би могло да доведе до възможни нарушения при разпределението на капитала.

4. Специфични бележки

4.1 Трансгранични дейности

4.1.1 ЕИСК изтъква, че всички аспекти на трансграничните дейности на ИППО, уточнени в членове 12 и 13 от проекта на директива, трябва да се основават на нуждите на работодателите, създаващи такава схема, и техните служители и работници и да служат на техните интереси. Затова решенията за предприемане на подобни дейности би трябвало да се вземат от социалните партньори, създаващи схемата.

4.1.2 Комитетът приветства въвеждането на възможността за прехвърляне на пенсионни схеми към други институции в други държави членки, при условие че е било получено предварително разрешение от компетентния надзорен орган на приемащата институция и одобрение от съответните членове и бенефициери.

4.1.3 Комитетът се обявява за мерки в подкрепа на трансграничните аспекти на дейностите на ИППО и изтъква, че ако целта е секторът на професионалното пенсионно осигуряване да постигне значителен напредък, е много важно ИППО да се популяризират и разпространяват в страни, където тази форма на пенсионни схеми не съществува или едва започва да се създава.

4.1.4 Според ЕИСК да се разреши на ИППО да инвестират в други държави членки в съответствие единствено със законодателството на държавата членка по произход е положителна стъпка, която улеснява дейността на ИППО в общ европейски пазар.

4.2 Управление и управление на риска

4.2.1 ЕИСК одобрява предложението за по-голяма прозрачност по отношение на възнаграждението на лица, заемащи ключови постове в ИППО, при условие че се отчитат различните видове управление на професионалното пенсионно осигуряване.

4.2.2 Комитетът смята, че в случай че управлението на активите се извършва от външен изпълнител, трябва да бъдат оповестени правилата за възнаграждението, както и размерът на сумата, получена от дружеството, управляващо активите, но не и възнаграждението на отделни служители в това дружество. Комитетът изразява критично отношение към заявеното намерение за разширяване на принципа за политики на прозрачност на възнагражденията, така че да се обхванат и служителите на дружествата, управляващи схемите като външни изпълнители. Това би могло да затрудни сериозно намирането на дружества, които да поемат такива задачи, особено когато става въпрос за управление на активите на малка пенсионна схема.

4.2.3 Комитетът приветства другите предложения за допълнително регулиране на възлагането на управлението на пенсионната схема на външни изпълнители и надзора върху него, но препоръчва да се прояви предпазливост при определянето на задълженията, които трябва да бъдат поети от дружествата за управление.

⁽⁵⁾ Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност („Платежоспособност II“), (ОВ L 335/1, 17.12.2009 г.).

⁽⁶⁾ В становището си относно Бялата книга Комитетът изрази сериозното си безпокойство от някои от предложенията за професионалните пенсии. Тъй като пенсионните схеми са твърде различни от животозастрахователните услуги, Комитетът не подкрепя заявената цел за преразглеждане на Директивата за ИППО с цел запазване на „еднакви условия с тези по Директива „Платежоспособност II“, а препоръчва да се въведат специално разработени мерки за гарантиране на активите на пенсионните фондове след консултации със социалните партньори и другите заинтересовани страни“.

4.2.4 Що се отнася до предложението за определяне на критерии за квалификация и надеждност на лицата, които на практика ръководят институцията или изпълняват други ключови функции, ЕИСК счита, че тези разпоредби би трябвало да отчитат специфичните характеристики на ИППО и трайната роля на социалните партньори в управлението на ИППО (напр. правото да определят свои представители за членове на управителни или надзорни органи на ИППО). В крайна сметка ИППО не са типични финансови институции, насочени към постигане на печалба, а организации, наблюдавани от работодателите и работниците. По очевидни причини те се стремят да сведат организационните разходи до минимум. Затова изискванията относно квалификацията за изпълнение на управленски функции в ИППО трябва да вземат предвид тези аспекти, тъй като разпоредбите не бива да ограничават ролята на социалните партньори в управлението на пенсионната схема в по-голяма степен от сегашната.

4.2.5 Комитетът предлага оценката на квалификацията на лицата, изпълняващи ръководни длъжности, да се прилага за целия ръководен или надзорен орган, а не за отделни лица. Това предложение би могло да бъде осъществено, като в член 23 се въведе отделно определение на изискванията относно лицата, които ръководят институцията или изпълняват ключови функции в нея. Подобно решение би дало възможност за запазване на представителството на социалните партньори в управителните органи на ИППО, като същевременно повиши изискванията относно лицата, участващи пряко в законоустановените дейности на ИППО.

4.2.6 Комитетът изтъква, че изискванията за управление на ИППО трябва да отчитат специфичните характеристики, присъщи на професионалните пенсии. В подобни схеми има три взаимосвързани страни: работодател/предприятие осигурител, работник/член на схемата и ИППО. От една страна това осигурява по-голяма безопасност на системата поради взаимния надзор от различните страни, а от друга, усложнява нещата, тъй като означава, че законодателството относно финансовите институции трябва да се съчетава с трудовото законодателство, законодателството относно социалното осигуряване и правилата за сътрудничество между социалните партньори в отделните държави членки.

4.2.7 ЕИСК установява със задоволство, че Европейската комисия съзнава потенциалните проблеми, свързани с въвеждането на по-строги изисквания за управлението на ИППО, и подкрепя разпоредбите, изискващи системите на управление да бъдат пропорционални на естеството, мащаба и сложността на дейностите на ИППО (членове 22, 24, 25, 26 и 29).

4.2.8 Според ЕИСК приоритет за ИППО би трябвало да бъде запазването на финансовите ресурси, натрупани по пенсионните схеми, и подходящо равнище на пенсионно осигуряване, за което спомага правилно балансирана инвестиционна политика. Подкрепата за дългосрочни инвестиции не би трябвало да измества основната цел на ИППО — осигуряване на доход за техните членове, когато достигнат напреднала възраст. Възможността за честа и обективна оценка на активите на дадена пенсионна схема, наред с достъпа до точна актуализирана информация за финансовата ситуация на емитентите на ценни книжа, в които инвестира дадена ИППО, са предпоставки за сигурното вложение на тези активи.

4.2.8.1 ЕИСК оценява положително предложението да се разреши, без възпрепятстване от страна на държавите членки, инвестиране на активи на професионални пенсионни схеми в инструменти с дългосрочен икономически профил.

4.2.8.2 Комитетът обаче се противопоставя категорично на предложението на Европейската комисия, според което „Все пак държавите членки не пречат на институциите ... да инвестират в инструменти, които ... не се търгуват на регулирани пазари, многостранни системи за търговия или организирани системи за търговия“. ЕИСК посочва, че при схеми с дефинирани вноски, когато не е възможно да се извършва непрекъсната оценка на стойността на активите, такива инвестиции биха били много рисковано решение за членовете на схемата. Подход, основаващ се на този вид политика за инвестиции, би бил по-малко прозрачен поради невъзможността на членовете да се предостави точна информация за стойността на натрупаните средства и очакваните обезщетения при достигането на възрастта за пенсиониране, нещо, което е особено важно за членовете, които поемат пълния инвестиционен риск. Все пак според ЕИСК държавите членки би трябвало да разполагат със свободата да налагат или да не налагат ограничения по този въпрос след консултация със социалните партньори.

4.2.8.3 ЕИСК се изказва в полза на това ИППО да могат да инвестират в дългосрочни инфраструктурни проекти. Според него обаче инвестиране в такива проекти без количествени ограничения трябва да се разрешава само ако се използват финансови инструменти, които се търгуват публично (като акции или облигации), или финансови инструменти, достъпни на финансовия пазар (напр. различни видове инвестиционни фондове, публично търгувани акции на дружества, инвестиращи пряко в дългосрочни проекти).

4.2.9 ЕИСК предлага Комисията да обмисли възможността за изменение на член 20, параграф 2, буква г) от проекта на директива, в който се определят правилата за инвестиране в дериватни инструменти. Според Комитета опитът от кризата оправдава необходимостта от съществено ограничаване на сегашното твърде широко правило, според което ИППО могат да инвестират в дериватни инструменти, за да „улесняват ефективното управление на портфейла“.

4.2.10 Комитетът подкрепя напълно въвеждането на депозитари за схеми, в които членовете и бенефициерите поемат напълно инвестиционния риск, и според него депозитарите са основно средство за запазване на активите на институциите за колективни инвестиции в днешния свят.

4.2.11 ЕИСК одобрява изискването за ефективна актюерска функция в схеми, в които членовете и бенефициерите не поемат всички видове риск.

4.3 Информация за членовете и бенефициерите

4.3.1 Комитетът приветства изискването за по-широк спектър информация, която да се предоставя на членовете и бенефициерите, в съответствие с предишните му препоръки. Той приветства и въвеждането на изискване ИППО да предоставят ключова информация най-малко на всеки 12 месеца, напр. за гаранциите на пенсионната схема, общия размер на вноските, разходите за членство в схемата, инвестиционния профил, досегашните резултати и прогнозите за пенсионно обезщетение.

4.3.2 Комитетът изпитва сериозни съмнения относно осъществимостта на предложената идея за ясно представено за получателя извлечение от две страници, съдържащо стандартизирана информация. Различните професионални пенсионни схеми носят различни видове риск за своите членове, които имат и различни очаквания относно бъдещите си пенсионни обезщетения. Освен това правилата за изплащането на средствата, натрупани по професионални схеми, често се определят от законодателството на държавата членка. Информацията, изпращана на членовете и бенефициерите на такива схеми, би трябвало да отчита тези фактори. С оглед на това ЕИСК би желал предложените разпоредби да бъдат изменени, така че процесът на стандартизиране на образца за информация, изпращана на членовете на схемата, да се раздели на няколко етапа и окончателното му изготвяне да може да протече по гъвкав начин. В първоначалната фаза би трябвало да се разработят образци, съдържащи няколко вида информация (най-малко два модела, основаващи се на подходите, свързани с „дефинирани вноски“ и „дефинирани доходи“). След това те би трябвало да бъдат въведени пилотно в избрани държави членки или ИППО и едва когато бъде натрупан съответният опит, би трябвало да може да започне работата по делегирания акт, упоменат в член 54.

4.3.3 Според Комитета в крайна сметка би трябвало да има най-малко два образца за информация — един за схеми, основаващи се на „дефинирани вноски“, и един за такива, основаващи се на „дефинирани доходи“. Освен това всяка държава членка трябва да има възможността за допълване на този образец с информация от първостепенно значение за членовете или бенефициерите на схемата въз основа на спецификата на националните разпоредби.

4.3.4 ЕИСК счита, че много от предложените разпоредби са недостатъчно точни и могат да подвеждат членовете и бенефициерите, вместо да им предоставят точна информация.

4.3.4.1 Самото наименование на документа (Извлечение от индивидуалната партида) е объркващо — в най-добрия случай това може да бъде извлечение от прогнозираните пенсионни обезщетения. Затова документът би следвало да бъде преименуван (например) „Настояща прогноза за пенсионно обезщетение“.

4.3.4.2 Член 48, параграф 1, буква а) предвижда възможността за предоставяне на членовете на информация за „пълна гаранция“. Терминът е подвеждащ, защото не дава на потенциалните членове никаква представа за песимистичните прогнози, в случай че работодателят/предприятието осигурител на средства за ИППО изпадне в несъстоятелност. Такова изпадане в несъстоятелност би могло да означава, че пенсионната схема няма да може да плати на бенефициерите. Същевременно в член 48, параграф 2, буква г) Комисията упоменава „механизъм за намаляване на обезщетението“ — нещо, което поражда съмнение във връзка със съществуването на пълна гаранция.

4.3.5 Комитетът настоятелно призовава Комисията да прояви особена предпазливост при изготвянето на делегирания акт, упоменат в член 54, като се имат предвид потенциалните разходи, свързани с подобно решение. Не трябва да се допуска разходите на ИППО да се увеличават значително поради тежестта, свързана със събирането на информация за членовете на схемата или допълнителните разходи за услуги, произтичащи от необходимостта от предоставяне на допълнителни разяснения, в случай че единният европейски образец се окаже неподходящ с оглед на конкретните обстоятелства при някоя схема. Затова ЕИСК предлага при съставянето на списъка с изискванията по отношение на информацията за членовете на схемата Комисията да отчете естеството на техните схеми.

4.4 Надзор над дейността на ИППО

4.4.1 Като се имат предвид предходните проблеми с тълкуването, дължащи се на различните практики за надзор в държавите членки, Комитетът приветства усилията за по-ясно определяне на областите на финансова дейност, които подлежат на надзор, и за отделянето им от областите, обхванати от законодателството в областта на социалното осигуряване и трудовото законодателство.

4.4.2 ЕИСК приветства и плановете за въвеждане на по-строги правила за междуинституционален обмен на информация между компетентните органи за надзор на професионалните пенсионни схеми.

4.4.3 Според ЕИСК предложението за укрепване на надзора върху ИППО е рационално. Това може да доведе до допълнителни изисквания за информация. Разпоредбите на предложената директива в тази област постигат подходящо равнище на гъвкавост, давайки възможност за приспособяване на специфични надзорни мерки към конкретните ситуации.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Рамка за качество на ЕС за предвиждане на промените и реструктуриране“

COM(2013) 882 final

(2014/C 451/19)

Докладчик: г-н van Iersel

Съдокладчик: г-н Student

На 2 януари 2014 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:

„Рамка за качество на ЕС за предвиждане на промените и реструктуриране“

COM(2013) 882 final.

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 77 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Реструктурирането е постоянен процес, подчинен на множество фактори, които ежедневно въздействат върху предприятията. Глобалната икономика за пореден път преминава през редица дълбоки и мощни технологични сътресения, които все повече се ускоряват.

1.2 Според ЕИСК предприятията са в центъра на процеса на реструктуриране, приспособяване или предвиждане, което изисква участието на работниците и служителите и техните представители чрез работническите съвети и/или синдикатите. Това е аспект на корпоративната социална отговорност, който ЕИСК категорично подкрепя. В много случаи и особено при по-големите проекти за реструктуриране често участват по-широк кръг заинтересовани страни, включително публични органи и образователни институции.

1.3 Договорените консултации с представители на работниците на национално равнище и на равнище европейско предприятие трябва да бъдат надлежно зачитани и да се съсредоточават върху постигането на осезаеми резултати при бързо променящите се обстоятелства. Ако дейностите по реструктуриране и предвиждане се извършват от комитетите за секторен социален диалог, те могат да стимулират намирането на прагматични решения въз основа на глобални факти, данни и тенденции.

1.4 Ангажиментът на равнище ЕС трябва да започне от доброто разбиране на голямото разнообразие на съществуващите подходи и обстоятелства. Рамката за качество на ЕС за предвиждане на промените и реструктуриране, както е предложена от Комисията, със сигурност би могла да е от полза ⁽¹⁾.

1.5 Реструктурирането и предвиждането изискват наличието на разработени за всяка конкретна ситуация решения в предприятията и регионите, но тъй като съществуват много хоризонтални аспекти, би било добре ЕС да предлага стимули за по-широки партньорства с академични и научноизследователски институции, местни, регионални и национални органи и регионални институции за образование и обучение. Същото се отнася и за разпространяването на добри практики. В този смисъл много полезни могат да бъдат секторни съвети по заетостта и уменията.

1.6 Глобалните технологични вериги и вериги за създаване на стойност означават, че предвиждането на промените е много сложен процес. Извършващата се в момента интелигентна и индивидуализирана специализация още веднъж подчертава необходимостта от специфични за всяко дружество подходи и решения.

1.7 По-общо казано, на преден план би следвало да стоят бъдещи теми и тенденции, като например „екологизирането“ и ключовите (за ЕС) технологии. Тези теми и тенденции също трябва да бъдат обсъждани между социалните партньори и включвани в националните и регионалните програми за училищно образование и професионално обучение.

⁽¹⁾ Съобщение на Комисията „Рамка за качество на ЕС“, стр. 15 и сл.

1.8 Държавата, социалните партньори и предприятията трябва да поемат споделена отговорност към уязвимите групи, не на последно място към по-възрастното поколение и нискоквалифицираните хора посредством социални мерки, каквито вече са предприети в редица държави членки.

Извършването на съвместни анализи и съвместно диагностициране води до специфични отговорности за всяка от заинтересованите страни. Това вече е обичайна практика в редица държави, която обаче засега е по-слабо развита в някои други държави членки.

1.9 Европейската комисия може да подкрепи развитието на общ дух в целия Съюз, улеснявайки партньорствата между различните заинтересовани страни. Тя може да допринесе за установяване на подходящите условия чрез правилно използване на европейските фондове в специфични случаи. Комисията би трябвало да отрежда на разпоредбите относно социалния диалог на национално и отраслово равнище централно място като част от програмата на ЕС за реструктуриране и предвиждане.

1.10 ЕИСК изразява съгласие с въвеждането на рамка на ЕС за качеството на доброволна основа, както се предлага от Комисията. Той отбелязва обаче, че в бъдеще може би ще е желателно да е налице правно основание за конкретни рамкови условия относно участието на работниците, без намеса в националните правомощия.

1.11 Заинтересованите страни и Комисията би следвало да продължат да извличат максимална полза от агенции на ЕС като Eurofound и Cedefop, използвайки надеждни актуални анализи и данни. В специфични случаи, когато е уместно, ЕИСК също може да участва в тези процеси.

2. Реструктуриране и предвиждане: контекст и действия

2.1 През юли 2012 г. ЕИСК прие свое становище като принос към обществената консултация на Комисията относно корпоративното реструктуриране и предвиждането на промените ⁽²⁾. Много от забележките и препоръките в това становище са валидни в същата степен и за наскоро публикуваното съобщение относно „Рамка за качество на ЕС за предвиждане на промените и реструктуриране“ ⁽³⁾.

2.2 Реструктурирането е непрекъснат процес, който зависи от редица фактори, които оказват ежедневно въздействие върху предприятията. Динамиката на „съзидателното разрушение“ създава неочаквани възможности, но също така е ясно, че кризата и ниските темпове на растеж, нарастващата зависимост на ефективността на националната икономика от световните пазари и все по-сложните връзки между предприятията и техните доставчици и клиенти поставят под силен натиск много предприятия и техния персонал. Във всеки случай е от решаващо значение да се запази критична маса на промишлеността.

2.3 Европейската икономика, в съзвучие с глобалните развития, се приспособява към новите технологични и иновативни вълни. Те ще оказват дълбоко въздействие върху начина, по който икономическите и социалните участници ще се организират, за да засилят устойчивостта и да гарантират приемственост.

2.4 Интернационализацията, разпокъсването на производствени вериги, размиването на границите между секторите, нарастващото значение на (хоризонталните) технологии, автоматизацията и роботизацията, а сега — цифровизацията, създаването на индивидуализирани подходи и решения и — най-вече — всеобщото мнение, че в съвсем обозримо бъдеще голям процент от предлаганите днес продукти и услуги ще бъдат заменени от широк спектър нови продукти и услуги, са добри примери за сегашната ситуация на непрекъснати индустриални промени ⁽⁴⁾.

2.5 Обновяването и адаптирането ежедневно поставят на изпитание съществуващите виждания и практики. От много, ако не и от всички хора, независимо от тяхното занятие и длъжност, постоянно се изискват не само технологични решения, но преди всичко творческо отношение.

2.6 В редица свои становища относно конкретни сектори и процеси ЕИСК анализира текущите тенденции. Миналата година, в отговор на съобщението на Комисията относно промишлената политика, той прие становище с цялостна визия за политиките, които е желателно да бъдат разработени, и за основните акценти ⁽⁵⁾. В тази обща цел редица области, които са тясно свързани, и със сигурност целта за съживяване на промишлеността — включват силно насърчаване на технологиите и иновациите, повишаване на уменията на всички равнища, а също и повишаване на осведомеността на промишлените предприятия за потенциала, който предлагат новите услуги.

⁽²⁾ О.В. С 299 от 4.10.2012 г. стр. 54, бележки относно Зелената книга на Комисията „Реструктуриране и предвиждане на промените“, 2012 г.

⁽³⁾ Съобщение на Комисията от 13 декември 2013 г.

⁽⁴⁾ Добра илюстрация на настоящите новаторски разработки е германският доклад „Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0“ (Препоръки за прилагане на стратегическата инициатива INDUSTRIE 4.0), издаден през април 2013 г. от Съюза за научни изследвания (Forschungsunion) и Германската академия за технически науки с подкрепата на Федералното министерство на образованието и научните изследвания (4.0 се отнася за четвъртата индустриална революция).

⁽⁵⁾ О.В. С 327 от 12.11.2013 г., стр. 82, бележки относно съобщението на Комисията за промишлената политика, 2013 г.

2.7 В становището си от 2012 г. Комитетът подчертава освен това, че един жизнеспособен бизнес сектор се нуждае едновременно от лидерство и от широка подкрепа от персонала на всички равнища на дружеството, както и от обществото като цяло. В много предприятия служителите участват успешно в процесите на промяна. Консенсусните подходи обикновено се увенчават с успех.

2.8 Процесите на реструктуриране са разнообразни и сложни. Както се посочва в становището, освен разграничаването между реструктуриране и предвиждане, могат да бъдат установени значителни разлики между малките, средните и големите предприятия, между секторите (които са засегнати по различен начин от новите вълни на промени и технологии), между гъсто населените и другите региони, между степента на зрялост на икономическите условия в отделните страни, както и между националните култури.

2.9 Допълнителна сложност произтича от големите промени на пазарите на труда, които са отчасти предизвикани от финансовата и икономическа криза и отчасти са следствие от новия индустриален цикъл. Съществуващите системи на колективно и социално партньорство трябва да бъдат съхранени и укрепени, когато това е необходимо и възможно.

2.10 Предвид тези промени и широкия разнообразен спектър в Европа, Европейският икономически и социален комитет подчертава своето принципно убеждение, „че по дефиниция предприятието играе основна роля в стратегиите за приспособяване на единиците, опериращи на пазарите, поради което е в центъра на процесите по реструктуриране“⁽⁶⁾.

2.11 Разбира се, предприятията трябва да се реструктурират, адаптират или да правят предвиждания за бъдещето в определена среда. Това означава, че в допълнение към техните вътрешни процедури и практики, роля играят и редица други заинтересовани страни. Как точно те правят това, зависи от вида на промените, пред които са изправени предприятията. Тези промени могат да представляват адаптиране на вътрешната организация или пък да са в отговор на променящите се пазарни условия, или и двете едновременно.

2.12 Основната група заинтересовани лица са собствените служители на предприятието. При добре организирани процеси се гарантира участието на служителите и техните представители чрез работническия съвет и/или професионални съюзи. Оптимистично е, че в отговорите си на въпросника на Комисията⁽⁷⁾ преобладаващата част от интервюираните реагират по същия начин. ЕИСК се застъпва за изгълнен с доверие диалог — какъвто в някои страни съществува по закон — между ръководството и представителите на работниците и служителите, който да съпътства управлението на промяната и успешното предвиждане⁽⁸⁾.

2.13 Тъй като дейността на предприятията зависи от широк спектър квалификации на техния персонал, придобиването на специфичните квалификации, изискващи се във все по-усъвършенстваните вериги за създаване на стойност, трябва да бъде гарантирано чрез програми за обучение през целия живот за всички. Това е в интерес както на предприятията, така и на техните работници и служители.

2.14 ЕИСК отбелязва, че съществува широко съгласие с неговата позиция, че образованието и обучението трябва да бъдат част от ежедневието в предприятията, въпреки че подходите, прилагани в (много) малките неспециализирани предприятия, се различават от тези, прилагани в по-големите предприятия.

2.15 Успоредно с това трябва да се има предвид и коренно променящата се картина на пазарите на труда. Все по-голям дял от предимно млади хора се подготвят за широкоспектрни кариери в технически или други професии, така че да бъдат достатъчно гъвкави, за да сменят работата си сами — било то в рамките на същото (голямо) дружество или в други предприятия и сектори. Това зависи от два фактора: търсенето и предлагането на пазара на труда и индивидуалните умения на конкретния човек. Докато добре образованите и квалифицирани служители могат да използват реструктурирането като шанс, по-ниско квалифицираните и по-възрастните работници и служители се нуждаят от специална подкрепа от държавата и предприятията.

2.16 По време на кризата и в случай на големи проекти за реструктуриране, например проекти, отнасящи се за остарели регионални производствени мощности, всички заинтересовани страни са длъжни да поемат своите съответни отговорности — първо, като поставят ударението върху жизнеспособно икономическо планиране за бъдещето и, същевременно, като подобрят, доколкото е възможно, условията на труд в новата среда.

⁽⁶⁾ О.В. С 299 от 4.10.2012 г. стр. 54.

⁽⁷⁾ Обобщение на отговорите на допитването по Зелената книга (бележка под линия 1).

⁽⁸⁾ Вж. О.В. С 161 от 6.6.2013 г., стр. 35, както и английското заглавие на становището (Employee involvement — „Участие на работниците“).

2.17 Освен предприятията и професионалните съюзи, най-важните заинтересовани страни за посрещане на социалните последствия са регионалните и местните власти. При мащабни процеси на реструктуриране следва да се ангажират също така и националните правителства. Практическият опит показва обаче, че в повечето случаи от първостепенно значение е регионалният или местният контекст, както и ЕИСК заяви в своя отговор на Зелената книга. Има редица региони, които успешно са извършили дълбоки трансформации. Региони, които отлагат неизбежното реструктуриране, обикновено изпитват сериозни проблеми, също както и предприятията. Необходимо е да се изтъкват примерите на постигнат в национален и европейски мащаб успех.

2.18 В становището си от 2012 г. ЕИСК посочва различни начини и средства за подготовка за предвиждане, като признава, че понастоящем е трудно да се прогнозира бъдещите развития. Експоненциалните прогнози досега обикновено са се оказвали погрешни. Въпреки това съвместните усилия на академичните среди и браншовите организации могат да бъдат от решаваща полза. Това е все по-често срещана практика в преработващата промишленост. В сектора на услугите това засега е по-трудно и (още) недостатъчно развито начинание. Необходими са проактивни действия както на бизнес сдруженията, така и на други публични и частни заинтересовани страни, за да бъдат МСП осведомявани за вероятните развития.

2.19 Парадоксът е, че пазарната динамика изисква предвиждане, но такова предвиждане се възпрепятства от едно до голяма степен непредвидимо бъдеще. Според ЕИСК този парадокс изисква създаването на оптимални условия, които да направят социално приемливи пренагласите към вероятните промени. Основната отговорност за формирането на бъдещето е на най-пряко засегнатите страни, които са ръководствата на предприятията и персоналът, представляван от работническите съвети/синдикатите. В по-широк контекст тази отговорност е на социалните партньори на различни равнища, на правителствата и поддържащите институции, като например академичните институти и учебните заведения, консултантските организации, държавните агенции, агенциите на ЕС, НПО, както и ЕИСК, наред с други организации, чрез своята Консултативна комисия по индустриални промени.

2.20 Що се отнася до първоначалното навлизане или реинтеграцията на пазара на труда, съществуват по-конкретно две групи, които се нуждаят от специално внимание: младите хора и по-старото поколение, които се сблъскват със значителни трудности при адаптацията. Няма бързи решения за разрешаване на дълбоко вкоренените проблеми по отношение на постигането на съответствие между търсенето и предлагането. Адаптивността на икономиките е тясно свързана с техните настоящи модели и резултати, с разнообразието на икономическите структури и с различните култури на страните и регионите. Общо е мнението, че — както многократно е посочвал и ЕИСК — в основата на всяко решение за бъдещето стои образование, съответстващо на актуалните изисквания. То следва да бъде основата за достатъчно гъвкави умения, даващи възможност на младите хора да се подготвят за повече от една професия. През последните няколко години развитието на предприемачески дух се ползва с все по-голям приоритет в образователните програми. Бизнесът също трябва да играе роля в адаптирането на образованието и да инвестира в учене през целия живот. В редица страни представители на бизнеса участват активно в програмите за обучение.

2.21 Както ЕИСК вече подробно е аргументирал, ЕС, в това число ЕИСК, несъмнено може да бъде от помощ в тези процеси. Комитетът изтъква:

— подкрепата на европейски агенции като Cedefop, Eurofound и др. за разпространяването на данни и анализи;

— подкрепата на Комисията, по-специално ГД „Трудова заетост, социални въпроси и социално приобщаване“, в обсъждането на добри практики от цяла Европа в публикации, както и на тематично обвързани конференции, по-специално в рамките на социалния диалог, и в разпространяването на нейни собствени анализи и предложения за практики, изготвени от европейски учени и експерти;

— целенасочени проекти по европейски фондове, Кохезионния фонд, Фонда за регионално развитие (ФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ).

2.22 При реструктурирането и предвиждането европейският контекст е много желателен също и като база за развитие на общ дух и споделена отговорност в цяла Европа, за да се постигне сближаване между прилаганите успешни подходи, които понастоящем силно се различават в отделните страни и съответно дават различни резултати. Общият и споделен опит може да допринесе за по-добри резултати за предприятията, работниците и регионите.

2.23 Специфичен пример в това отношение може да бъде също и трудовата мобилност в Европа, която поражда загриженост, но може същевременно и да допринесе положително за запълване на съществуващите свободни работни места в промишлеността и за компенсиране на недостига на неквалифицирани и квалифицирани работници ⁽⁹⁾. Следва да бъдат взети под внимание дългосрочните отрицателни отражения на миграцията за държавите, регионите и работниците. Изтичането на мозъци или миграцията на квалифицирани хора могат да бъдат вредни за бъдещото развитие. Нарастващата трудова мобилност изисква последователна европейска регионална и социална политика, за да се намалят нежеланите рискове.

2.24 Европейските секторни съвети по въпросите на заетостта и уменията, европейският форум „Преструктуриране“ и обсерваториите, както и проучванията на Eurofound могат да бъдат много полезни за улесняване на обмена на добри практики в цяла Европа.

3. Предложение за рамка за качество на ЕС

3.1 ЕИСК смята, че предложенията в съобщението на ЕК ⁽¹⁰⁾ трябва да изхождат от разбирането за голямото разнообразие на съществуващи обстоятелства и подходи, както и от предпоставките, посочени по-горе. Това е полезна насока за всички заинтересовани страни на нивата, на които всяка от тях носи отговорност, и следва да се използва съобразно всеки конкретен случай. Много е полезно такива схеми да се обсъждат на равнище ЕС, така че да се улесни процесът на обмен на гледни точки в целия Съюз.

3.2 ЕИСК е съгласен с предложения, в които на преден план стои постоянното наблюдение на (често едва доловимите) промени и преходи, свързани с търсенето и предлагането на пазара на труда, и на желаните компетенции. Това вече е обичайна практика в много предприятия и е постоянно в центъра на вниманието на ръководството и персонала. В трансграничните предприятия и дружества тя трябва да бъде обсъждана съвместно от ръководството и европейските работнически съвети ⁽¹¹⁾. Настоящата практика обаче не е задоволителна. Необходимо е надлежно да се гарантират своевременни консултации с представителите на работниците при трансгранични преструктурирания. Трябва да се гарантира информирането на МСП и консултирането с тях.

3.3 Предвид стратегическото значение на настоящата динамика и на предстоящите промени в производствените системи, напр. чрез средствата на роботиката, цифровизацията, нанотехнологиите и триизмерния печат, съществуващите практики трябва да бъдат допълнително адаптирани и задълбочени, което е в интерес както на предприятията, така и на техния персонал. Същото може да се каже и за конкретните предложения за мерки, насочени към отделните работници и служители.

3.4 Повечето предприятия прилагат свои специално разработени подходи, но има много хоризонтални аспекти, които са показателни за настоящата индустриална революция. Ето защо, както беше посочено по-горе, особено желателни са по-широки партньорства с представители на академичните среди, научноизследователските институти, политическите органи и регионалните институции за образование и обучение. Въпреки успешните практики на бизнес сдружения и мрежи от МСП в преструктурирането, МСП обикновено не са в състояние сами да организират комплексни подходи или форми за професионално обучение. На тези предприятия трябва да се даде възможност да се възползват от целеви национални и регионални механизми и от подкрепа отвън.

3.5 ЕИСК отдава голямо значение на разпространението на добри практики. Редица региони в Европа успяват да организират тази подготовка за бъдещето изненадващо добре в полза на своето население и на устойчивостта на икономиката. ЕС, в това число ЕИСК, може да оказва по-голяма подкрепа в това отношение.

3.6 Секторни съвети по заетостта и уменията на равнището на ЕС също могат да бъдат от голяма полза. Те могат да функционират и като платформи за срещи между пряко участващите заинтересовани страни. ЕИСК предвижда най-малко три задачи за тези съвети: информация за потребностите от образование, обмен на прогнози за бъдещи тенденции/предизвикателства и информация за причините, довели до необходимостта от преструктуриране. Всичко това би благоприятствало постоянния обмен на мнения и приближаването към най-високите постижения. Европейските агенции би трябвало също да се възползват от оперативните и прагматични заключения на тези съвети.

⁽⁹⁾ Вж. О.В. С 318 от 29.10.2011 г. стр. 43.

⁽¹⁰⁾ Съобщение на ЕК „Рамка за качество на ЕС“, стр. 15 и сл.

⁽¹¹⁾ (Директива 2001/23/ЕО).

3.7 Извършването на съвместни анализи и съвместно диагностициране води до специфични отговорности за всяка от заинтересованите страни, както се посочва подробно в глава 2. Това е непрекъснат процес, който вече е обичайна практика в редица държави членки, но понастоящем е по-слабо развит в някои други държави членки. Икономики, в които тези практики се прилагат добре, обикновено се справят по-успешно, отколкото тези, които изостават в това отношение. Както беше посочено, консенсусните решения се увенчават с успех.

3.8 При реструктурирането ЕС може да спомогне за задоволителна координация между участващите заинтересовани страни, като стимулира ефективни процедури и процеси в предприятията посредством финансова помощ от фондовете на ЕС, когато това е приложимо.

3.9 Приложението правилно подчертава ролята на отделния служител. Когато са налице подходящите условия и механизми, отделният работник или служител сам избира най-подходящия за себе си подход. И тук също се предлага широк спектър от възможности за индивидуален избор — от подобряване на уменията на място до разширяване на компетентностите и дори до поемане в нова посока. Моделът „една професия за цял живот“ постепенно се заменя от гъвкави кариери в (големи) предприятия или в по-широк контекст.

3.10 Всички заинтересовани страни следва надлежно да вземат предвид такива основни промени, като обръщат специално внимание на уязвимите групи. В различни държави членки социалните партньори и държавата в течение на годините са разработили целеви програми. ЕИСК посочва, наред с другото:

- датския модел на пазар на труда, известен като съчетание на гъвкавост и сигурност. След първоначални проблеми и критики бе постигнат разумен баланс между разходите и резултатите от този модел, който съчетава либерален пазар на труда и социална държава ⁽¹²⁾, включително — наред с другото — засилен надзор на пазара на труда, споразумения за поделение на работата, механизми за ротация на работните места, инкубатори за иновации и система за професионално обучение;
- германската система за дуално обучение, която включва участие на предприятията и проактивна политика на обучение и чиракуване;
- програма като шведската ‘Knowledge Lift’, която имаше в миналото за цел повишаване на нивото на квалификация на нискоквалифицирани пълнолетни работници до средно ниво на квалификация и беше насочена към хора на възраст между 25 и 55 години.

3.11 Има и други примери. Някои от тези системи са остарели, други продължават да функционират ефективно, онагледявайки как държавното участие и ангажираността на социалните партньори предоставят общи инструменти в отговор на днешната динамика. Трети обаче от известно време не действат. Комисията би следвало да окуражава националните социални партньори и органи във всички държави членки да намират прагматични и полезни инструменти, като систематично разпространява добри практики.

3.12 ЕИСК силно приветства факта, че Комисията — в духа на застъпването от ЕИСК позиции, изразени в много негови становища, а също и в отговора му на Зелената книга ⁽¹³⁾ — е предвидила активна роля на националните и регионалните органи в процесите на предвиждане и реструктуриране, наравно с предприятията, работниците и служителите и със социалните партньори. Толкова необходимите сътрудничество и съвместна отговорност между тях често се подценяват. Акцентите, представени от Комисията, подчертават значението на тяхното участие ⁽¹⁴⁾.

3.13 Различните равнища на управление имат свои собствени отговорности. В повечето държави националните администрации имат отговорността за създаването на (правни) рамкови условия, докато регионалните власти могат да направят много за организирането на механизми и за изграждането на общ дух, както може да се заключи от многобройни конкретни случаи. Това означава, че качеството на националните и регионалните администрации често е решаващ фактор за успеха или неуспеха на такива операции. Те следва да участват в конкретни проучвания по въпросите на предвиждането и реструктурирането и на успешните практики.

⁽¹²⁾ Вж. Anticipating and Managing Restructuring (Предвиждане и реструктуриране на управлението) — Дания, Международен център за обучение към МОТ, декември 2009 г.

⁽¹³⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽¹⁴⁾ Вж. страница 19.

3.14 Европейската комисия играе водеща роля в организирането на дискусии на равнището на ЕС и в разпространяването на практиките. Тя може да подкрепи развитието на общ дух в целия Съюз. Комисията може да помогне за създаването на условия за оптимално използване на европейските фондове. Тя играе също така роля за насърчаването на социалния диалог относно предвиждането и реструктурирането, по-специално на секторно равнище.

3.15 Събирането на данни относно действията по реструктуриране — включително тяхното икономическо и социално въздействие — следва да бъде облекчено и да води до анализи. Необходимо е трайно да се гарантира координацията между агенции като Eurofound и Cedefop, Комисията и заинтересованите страни.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Преглед на насоките на Общността за финансирането на летища и за предоставянето на държавни първоначални помощи за авиокомпаниите, опериращи от регионални летища“

C(2014) 963 final

(2014/C 451/20)

Докладчик: г-н Jacek Krawczyk

Съдокладчик: г-н Nico Wennmacher

На 8 май 2014 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

‘Държавни помощи за летищата и авиокомпаниите’.

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 183 гласа ‘за’, 3 гласа ‘против’ и 2 гласа ‘въздържал се’.

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства новия регламент на Европейската комисия относно насоките за държавната помощ за летищата и авиокомпаниите. В този отдавна очакван от летищата и авиокомпаниите регламент се определя рамка, включваща по-специално преходен период, с цел да се отговори на някои от най-сериозните проблеми на претърпяващия дълбоки промени транспортен сектор в ЕС.

1.2. ЕИСК изразява съжаление от факта, че заради неоправдания натиск от страна на регионални лобита и избрани на местно равнище политици приетият от Европейската комисия окончателен регламент не предоставя достатъчно инструменти за съществено подобряване на прозрачността на европейския пазар/сектор на въздухоплаването. Развитието на въздухоплавателната наземна инфраструктура трябва да се координира по-добре на различните равнища (ЕС, държави членки, региони). Преди да се изразходват пари на данъкоплатците, в това число средства от бюджета на ЕС, е необходима добра подготовка въз основа на проучване на осъществимостта, което да не е изкривено от чисто местните политики, а да се основава на съответното икономическо и социално търсене. В рамките на това проучване следва да бъде оценена и устойчивостта на проекта чрез включването на критерии, свързани със земеползването, въздействието върху заетостта, условията на труд и околната среда. Трябва да се обърне внимание и на съгласуваността със стратегически проекти на ЕС като Единно европейско небе и SESAR.

1.3. ЕИСК е обезпокоен от нарастващия брой дела за нарушение на конкуренцията, заведени от Комисията, и от липсата на адекватен подход от страна на държавите членки по отношение на равнопоставените условия на конкуренция в европейското въздухоплаване. Определянето на изключително дълъг преходен период за постигане на рентабилност на летищата не осигурява достатъчно стимули за съществени промени в това отношение.

1.4. ЕИСК е дълбоко разочарован от факта, че така и не беше извършено проучването, в което трябваше да се представи актуалното състояние на държавните помощи и други подобни практики във връзка с прилагането на насоките за въздухоплаването, за каквото Комитетът настоя в предишното си становище. Това даде твърде много възможности за политическа ‘димна завеса’ по въпроса, без да осигури достатъчно солидни данни за предлагането на надеждни решения. ЕИСК отново отправя същото искане, което продължава да счита за актуално и оправдано. В проучването следва да бъде предоставена информация относно количеството и вида на помощта, нейното реално въздействие върху развитието и ефективността на икономиката, както и относно нейното количествено и качествено въздействие върху заетостта.

1.5. ЕИСК счита, че е важно да се насърчава социалният диалог и да се предотвратява социалният дъмпинг в тази област. Важно е също така да се въведе някакъв механизъм, който да гарантира, че редовно се предоставят актуализирани данни за развитието на пазара на труда в сектора на въздухоплаването.

1.6. Един от сериозните проблеми, възникнали при прилагането на предишните насоки, беше фактът, че те не се изпълняваха в достатъчна степен. ЕИСК изразява безпокойство от факта, че големият брой 'изключения' в настоящия регламент — наред с изключително дългия преходен период — ще позволи това слабо прилагане да продължи и в бъдеще, подкопавайки усилията за постигане на главната цел на регламента, а именно създаването на равнопоставени условия на конкуренция.

1.7. Прилагането с обратна сила на насоките за въздухоплаването по отношение на оперативната помощ следва да даде възможност на летищата и авиокомпаниите, които от години нарушават условията, определени в насоките от 2005 г., да спазват новите правила. По същия начин прилагането с обратна сила на новите насоки за въздухоплаването би трябвало да предотврати санкционирането на участниците на пазара, които са се придържали към приложимите тогава насоки на Комисията от 2005 г.

1.8. Необходими са равнопоставени условия на конкуренция, които отново да направят сектора на европейското въздухоплаване устойчив. Публичното изслушване, организирано от ЕИСК през 2014 г., показва ясно, че сегашната 'надпревара за субсидии' излага на риск европейското въздухоплаване и сериозно подкопават неговата устойчивост.

1.9. ЕИСК отдава признание на възприетия в насоките за въздухоплаването подход към регламента за държавните първоначални помощи за авиокомпаниите, макар че само въвеждането и прилагането на новите правила ще покаже в крайна сметка дали те са достатъчно ясни и опростени.

1.10. Що се отнася до плановете за нови авиокомпани с подкрепата на значително публично финансиране, ЕИСК счита, че се организират информационни програми и практики за подпомагане на собственици и управители на регионални летища, които не са добре оборудвани да се справят с подобни проблеми.

1.11. Правилата за държавните помощи на вътрешния пазар трябва да се въведат и в трети страни. Органите на ЕС трябва да бъдат последователни и да адаптират политиката си по отношение на достъпа до пазара на ЕС, особено когато става въпрос за оператори, които се ползват от благоприятни условия в своите страни на произход, което има вероятност да доведе до нелоялна конкуренция. Важното е да се осигурят равнопоставени условия на конкуренция за всички.

1.12. За да може да посрещне по устойчив начин нарастващото търсене, европейският въздухоплавателен сектор трябва да предложи качествени работни места и добри условия на труд, отговаряйки както на интересите на пътниците, така и на изискванията за сигурност. Както вече беше посочено, важно е да се насърчава социалният диалог и да се предотвратява социалният дъмпинг в сектора. Във въздухоплавателния сектор на ЕС вече съществуват няколко групи, които имат задачата да водят дискусии със съответните социални партньори. С оглед на тяхната ефективност те трябва да бъдат укрепени допълнително, а съставът им да бъде попълнен с представители на летищата. Важно е също да се повиши допълнително информираността на операторите и да се отказват държавни помощи в случай на неспазване на съответните правила, особено при нарушения на приложимото трудово законодателство.

1.13. Затова ще бъде и изключително важно да се следи отблизо прилагането на сегашните 'нови' насоки за въздухоплаването. Европейската комисия следва да направи преглед на степента, в която са били постигнати целите, и да докладва резултатите от този преглед най-късно до 12 месеца.

2. Въведение

2.1. Европейският въздухоплавателен сектор беше замислен като пазар, на който търсенето да определя въздухоплавателните тарифи, а потребителите да плащат цената на въздухоплаването посредством такси и начисления, с цел да се създаде 'конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите' (Бяла книга за транспорта, 2011 г.). Държавните помощи за летищата и авиокомпаниите обаче доведоха до фундаментални структурни недостатъци на европейския авиационен пазар, които трябва да бъдат коригирани.

2.2. Европейската комисия дълго време предвиждаше преразглеждане на Насоките от 1994 г. относно прилагането на член 92 и член 93 от Договора за ЕО по отношение на държавните помощи в сектора на въздухоплаването и на Насоките на ЕС от 2005 г. за финансирането на летища и за предоставянето на държавни първоначални помощи на авиокомпаниите, опериращи от регионални летища (наричани по-долу 'насоки за въздухоплаването'). Отдавна има нужда от по-ясни правила, които да позволяват на летищата да получават помощи тогава, когато наистина е необходимо, особено предвид широко признатия факт, че предишните насоки за въздухоплаването не бяха прилагани ефективно.

2.3. На 482-рата си пленарна сесия, проведена на 11 юли 2012 г., Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) прие допълнение към становище относно *‘Преразглеждане на насоките от 1994 г. и 2005 г. за въздухоплаването и летищата в ЕС’* (ССМІ/95). В становището на ЕИСК беше ясно описано развитието на европейския авиационен пазар и бяха посочени сериозните пречки пред прилагането на съществуващите насоки за въздухоплаването. Формулирани бяха и редица заключения и препоръки.

2.4. В становището ЕИСК се застъпи за необходимостта от стандартизирана правна рамка на ЕС за целия въздухоплавателен сектор, която да предотврати практиките на безконтролно предоставяне на субсидии и да гарантира равни условия за всички участници на пазара, включително на местно равнище.

2.5. ЕИСК изтъкна, че новите насоки за въздухоплаването трябва да съдържат ясен и прост набор от правила, които да имат за цел постигането на правна сигурност за европейския въздухоплавателен сектор. ЕИСК подчерта важността на правилното прилагане на насоките за въздухоплаването и посочи, че тяхното изпълнение е въпрос от първостепенно значение.

2.6. Според предходното становище на Комитета (ССМІ/95) новите насоки за въздухоплаването, които предстои да бъдат предложени от Комисията, следва да имат за цел защитата на всички видове превозвачи срещу дискриминационни, неясни или нарушаващи конкуренцията финансови помощи, предоставяни от регионалните правителства или летищата. Публичното финансиране не трябва да нарушава конкуренцията нито между летищата, нито между авиокомпаниите.

2.7. ЕИСК настоя отпускането на държавни помощи за инвестиции в летищна инфраструктура и на първоначални помощи за авиокомпаниите да бъде възможно само в строго определени случаи и да бъде ограничено по отношение на продължителността и интензитета. Освен това такива помощи следва да се отпускат само при изключителни обстоятелства и при надлежно спазване на принципите на прозрачност, равно третиране и недискриминация.

2.8. Що се отнася до прозрачността, ЕИСК стигна до заключението, че условията, при които се отпускат държавните помощи, следва да бъдат публикувани. Следва да има пълна прозрачност на отпусканата помощ за летищата и превозвачите и на условията, при които се изплаща помощта.

2.9. ЕИСК изрази мнението, че по принцип частните инвестиции не могат да се считат за държавна помощ. Същевременно даден публичен оператор може да действа като частен инвеститор, ако инвестицията е оправдана от търговска гледна точка.

2.10. ЕИСК отбеляза, че що се отнася до прилагането на насоките за въздухоплаването, е необходимо да се изготви проучване, в което да бъдат представени настоящите практики за отпускане на държавни помощи, както и други подобни практики. По-специално, за да се оцени до каква степен настоящата практика нарушава или не равни условия сред летищата и сред авиокомпаниите, в проучването следва да бъде предоставена информация относно количеството и вида на отпуснатите помощи, тяхното въздействие върху реалното икономическо развитие/ефективност, както и тяхното количествено и качествено въздействие върху заетостта.

2.11. ЕИСК отбеляза, че новите насоки трябва да отчитат интересите на работниците и пътниците. Като се има предвид, че човешките ресурси са основен елемент, определящ качеството на системата за въздушен транспорт, един устойчив сектор на гражданското въздухоплаване трябва да предлага качествена заетост и добри условия на труд. В този ред на мисли е важно да се насърчава социалният диалог и да се избягва социалният дъмпинг в сектора.

2.12. Освен това ЕИСК призова за дългосрочна политика за развитие на регионалните летища. Насоките за въздухоплаването могат да бъдат прилагани успешно само ако се договорят ясни политически приоритети за развитието на регионалните летища. Комисията трябваше да се заеме възможно най-бързо с изготвянето на такава политическа програма.

2.13. ЕИСК призова държавите членки да засвидетелстват силна подкрепа и ангажираност с изготвянето и прилагането на новите насоки. Това беше изтъкнато като особено важно с оглед на разпределението на фондовете на ЕС в новата МФР. ‘Постигането на повече резултати с по-малко пари изисква ясни приоритети. Регионалното развитие е много важно, но то не бива да служи като допълнителен аргумент в подкрепа на развитието на летища, за които няма възможност за създаване на достатъчно търсене’.

3. Насоки за въздухоплаването — текущо състояние

3.1. На 20 февруари 2014 г. Европейската комисия прие Насоки относно държавните помощи за летищата и авиокомпаниите, заменящи предишните, които се прилагаха в продължение на почти десет години (от 1994 г. до 2005 г.).

3.2. Новите правила позволяват отпускането на оперативна помощ на малки нерентабилни летища по време на 10-годишен преходен период. След неговото изтичане летището трябва да може да покрива самостоятелно разходите си. Максималният допустим размер на помощта е:

- 50 % от първоначалния недостиг на оперативно финансиране за летищата, обслужващи по-малко от 3 милиона пътници годишно;
- 80 % за летищата, обслужващи до 700 хиляди пътници годишно.

3.2.1. Все пак се запазва възможността за получаване на компенсация за непокрити оперативни разходи, свързани с услуги от общ икономически интерес (УОИИ). Това ще се прилага за летища, които играят важна роля за подобряването на регионалната свързаност на изолирани, отдалечени или периферни региони.

3.3. По-добре насочената инвестиционна помощ е позволена само когато са налице действителна нужда от транспорт и ясно изразени положителни ефекти. Допълнителен транспортен капацитет следва да се създава само когато има търсене за него. Не следва да се отпуска инвестиционна помощ тогава, когато инвестициите подкопават дейността на съществуващите летища в същия регион на обслужване, както и в райони, които вече разполагат с добри връзки посредством други видове транспорт.

3.3.1. Максималният допустим размер на инвестиционната помощ е:

- до 25 % за летищата, обслужващи между 3 и 5 милиона пътници годишно;
- до 50 % за летищата, обслужващи между 1 и 3 милиона пътници годишно;
- до 75 % за летищата, обслужващи по-малко от 1 милион пътници годишно;
- не се предвижда помощ за летищата, обслужващи над 5 милиона пътници годишно (с малки изключения, напр. при преместване).

Таванът на инвестиционната помощ за финансиране на летищна инфраструктура може да бъде увеличен с до 20 % за летищата, разположени в отдалечени региони.

3.4. Авиокомпаниите ще могат да получават помощ, покриваща до 50 % от летищните такси за нови дестинации, през период от 3 години. За летищата, разположени в отдалечени региони, могат да бъдат допуснати по-гъвкави условия.

3.5. Договореностите между авиокомпаниите и летищата няма да се считат за помощ, ако частен инвеститор, работещ при нормалните пазарни условия, би приел същите условия. Ако условията не са рентабилни, договореността между летището и авиокомпанията ще се счита за държавна помощ за авиокомпанията.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Нова стратегия на ЕС за горите: за горите и сектора на горското стопанство“

COM(2013) 659 final

(2014/C 451/21)

Докладчик: г-н **SEPPO KALLIO**

Съдокладчик: г-н **Brendan Burns**

На 20 септември 2013 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Нова стратегия на ЕС за горите: за горите и сектора на горското стопанство“

COM(2013) 659 final.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 111 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства новата стратегия на ЕС за горите и двата придружаващи я работни документа на службите на Комисията. Новата стратегия е изключително необходима, имайки предвид, че нарастват натискът върху горите и заплахите за тях, както и че съществуват множество секторни политики на ЕС и свързани с тях правила, които имат отражение върху горското стопанство и горите. Ето защо ЕИСК настоятелно приканва Комисията и държавите членки да гарантират ефективно и ефикасно изпълнение на стратегията.

1.2 В този контекст Комитетът припомня на Комисията, че в Договора за функционирането на Европейския съюз няма специфични разпоредби за обща политика на ЕС в областта на горите и че контролът върху политиките за горите би следвало да продължи да бъде в ръцете на държавите членки.

1.3 Комитетът подкрепя цялостния и балансиран подход между трите стълба на устойчивост (икономическа, екологична и социална), обособени в трите основни раздела в стратегията на ЕС за горите, разделени от своя страна на общо осем приоритета. ЕИСК е убеден, че стратегическите насоки, предоставени за всеки от осемте приоритета, би трябвало да се използват, за да се осигури бързото изпълнение на стратегията.

1.4 Като се има предвид голямото значение на горите за развитието на селските райони и с оглед на това да се постигнат заложените в стратегията цели, ЕИСК призовава в програмите за развитие на селските райони да бъдат включени мерки, свързани с горското стопанство, както и да се оказва подкрепа за тези мерки, за да се осигури по-пълно усвояване на наличното финансиране.

1.5 В отговор на нарастващите нужди на работната сила поради повишената степен на механизация по цялата верига на стойността в сектора на горското стопанство и в отговор на предизвикателствата, породени от променящите се климат и околна среда, ЕИСК подчертава необходимостта от насърчаване на образованието, обучението и трансфера на знания на всички нива в сектора на горското стопанство. В този контекст Комитетът също така призовава Комисията и държавите членки да насърчават научните изследвания за повишаване на потенциала за заетост и подобряване на условията на труд в този сектор.

1.6 ЕИСК е убеден, че дискусията относно критериите за устойчиво управление на горите, независимо от крайната употреба на дървесината, би следвало да се основава на общопризнати и общоприети критерии и показатели, формулирани по време на процеса, предприет от „FOREST EUROPE“⁽¹⁾, както и да отчита характерните особености на държавите членки и съществуващите системи и законодателство в областта на горите.

1.7 По отношение на принципите за приоритизиране на използването на дървесина Комитетът отхвърля всякакви правила със задължителна правна сила и подкрепя отворения пазарно-ориентиран подход и свободата на пазарните участници.

1.8 В отговор на предизвикателствата, породени от изменението на климата, ЕИСК насърчава държавите членки да си сътрудничат през границите и подкрепя призивите европейските гори да станат по-приспособими и издръжливи, включително чрез противопожарна охрана и други адаптивни мерки за защита от природните опасности. Би трябвало да се положат съсредоточено подходящи усилия относно издръжливостта и многофункционалността на горите.

1.9 ЕИСК подкрепя използването на планове за управление на горите, но подчертава, че те би трябвало да продължават да се използват на доброволни начала и да бъдат обособени отделно от плановете за управление по „Натура 2000“, за да се избягват ненужни разходи и бюрокрация.

1.10 Наличието на подобрена база от знания е от ключово значение за разбирането на множеството предизвикателства, пред които е изправен секторът на горското стопанство. Ето защо ЕИСК счита за необходимо да се работи за хармонизиране на данните, за по-ефективно споделяне на информация и за прозрачност, като същевременно се зачитат правата на собственост.

1.11 ЕИСК подкрепя популяризирането на дървесината и другите горски материали, включително корка, като битова, устойчива, възобновяема, благоприятна за климата и околната среда суровина и е убеден, че секторът на горското стопанство трябва да играе ключова роля за успеха на бъдещата биоикономика.

1.12 С цел повишаване на конкурентоспособността на сектора на горското стопанство, ЕИСК подчертава колко е важно да се оползотворят максимално настоящите и бъдещите възможности за финансиране в подкрепа на научните изследвания и иновациите, и подчертава ролята на инициативи като Европейското партньорство за иновации (ЕПИ)⁽²⁾ и Публично-частното партньорство (ПЧП) за промишлените отрасли на биологична основа⁽³⁾.

1.13 Като се имат предвид големият потенциал и множеството ползи от употребата на дървесна биомаса за постигането на екологична икономика, ЕИСК насърчава Комисията и държавите членки енергично да търсят начини да насърчават активното управление на горите и подобреното използване на дървесината с оглед на постигането на целите за 2020 г.⁽⁴⁾, като същевременно зачитат пределите на устойчивостта.

1.14 Комитетът призовава Комисията и държавите членки да повишат усилията за оценка на екосистемните услуги и да насърчат развитието на пазар за тях. Държавите членки би трябвало да предприемат координирани действия и да създадат компенсаторни механизми в отговор на съществуващите пазарни неудачи.

1.15 Ще е нужна силна координация и комуникация с всички заинтересовани групи за успешното развитие на стратегията на ЕС за горите и за последващи действия във връзка с нея. Ето защо ЕИСК подчертава колко е важно да се осигури и повиши участието на заинтересованите страни, което ще наложи укрепване на съответните групи за граждански диалог, каквато е например Съвещателната група по горите. Следва да се обмисли и създаването на ad hoc групи, включващи представители на ЕИСК и КР.

1.16 ЕИСК настоятелно приканва Комисията, държавите — членки на ЕС и всички други участници, да подновят преговорите с оглед накрая да постигнат консенсус относно правнообвързващо споразумение за горите в Европа. Заедно със стратегията на ЕС за горите такова споразумение би представлявало ключов инструмент за укрепване на сектора на горското стопанство като цяло. Ясните определения и количествени цели за устойчиво управление на горите на общоевропейско равнище биха имали въздействие и в световен план.

⁽¹⁾ FOREST EUROPE — Междуправителствен комитет за преговори относно правнообвързващо споразумение за горите в Европа; вж. също така <http://www.forestnegotiations.org/>.

⁽²⁾ Следните ЕПИ са от значение за горското стопанство и горите:
ЕПИ „Селскостопанска производителност и устойчивост“: http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm;
ЕПИ в областта на суровините: <https://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en>;
ЕПИ в областта на водите: <http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/>.

⁽³⁾ Позоваване на <http://biconsortium.eu/>.

⁽⁴⁾ <http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/>.

1.17 Накрая, ЕИСК ще проследи и ще се ангажира с всички текущи и предстоящи инициативи, основани на стратегията на ЕС за горите или на други сродни документи, включително работни документи на службите на Комисията.

2. Въведение

2.1 Горите и другите залесени площи представляват над 40 % от сухоземната площ в Европа и безспорно имат изключително голямо значение. Между регионите се срещат големи различия по отношение на ресурсите, структурата, управлението и използването на горите. Като цяло европейското горско покритие е във възходяща тенденция и бележи повишение от близо 0,4 % годишно през последните десетилетия, а ситуацията във връзка с растящия запас от дървесина също е положителна, като едва около 60–70 % от годишния прираст се изсичат. Около 60 % от горските масиви са в частни ръце, докато останалата част е публична собственост.

2.2 В целия ЕС и особено в регионите с големи горски площи се обръща голямо внимание на многофункционалността, тъй като горите обслужват социални, екологични и икономически цели. Те осигуряват местообитание за животни и растения и играят важна роля за смекчаване на последиците от изменението на климата и за осигуряване на други свързани с екосистемата услуги, включително лов, горски плодове или здравеопазване, отдих и туризъм. Горите са важни и от социално-икономическа гледна точка, но това често се подценява. Горското стопанство и свързаните с него промишлени сектори осигуряват работни места на повече от три милиона души и са жизненоважни за благосъстоянието и заетостта на селските райони.

2.3 Устойчивото стопанисване на горите не е нова идея. Понятието за устойчиво управление възниква в сектора на горското стопанство преди 300 години; оттогава този подход за отговорно управление е в непрекъснато развитие и постепенно се налага във всички икономически сектори. Основното определение на устойчиво управление на горите, посочено в Резолюцията от Хелзинки от 1993 г. от Министерската конференция по опазване на горите в Европа, е ключов момент в този процес и поставя принципа за устойчивост в глобален контекст.

2.4 Европейският съюз има стратегия за сектора на горското стопанство от 15 години. Въз основа на резолюция на Европейския парламент ⁽⁵⁾, през 1998 г. Европейската комисия публикува съобщение ⁽⁶⁾ в изпълнение на тази политическа насока.

2.5 По искане на Съвета ⁽⁷⁾ през пролетта на 2005 г. Комисията публикува доклад за изпълнението на стратегията за горите ⁽⁸⁾, който след това беше допълнен от разработването на план за действие на ЕС за горите, обхващащ петгодишен период от 2007 г. до 2011 г. ⁽⁹⁾.

2.6 Последващата оценка на плана за действие (който послужи като средство за изпълнение на стратегията за горите от 1998 г.) беше изготвена успоредно с провеждането на Международната година на горите през 2011 г.

2.7 Макар и в Договора за функционирането на Европейския съюз да няма изрични разпоредби за обща политика на ЕС в областта на горите, много секторни политики и свързаните с тях правила, например относно енергийните доставки или екологичните и климатичните въпроси, фактически водят до разработване на обща политика на ЕС в областта на горите. Европейската комисия публикува съобщението си за нова стратегия на ЕС за горите на 20 септември 2013 г. в отговор на непрекъснато нарастващите и понякога конфликтни предизвикателства, пред които са изправени горите и секторът на горското стопанство, както и в отговор на необходимостта от по-съгласувана и последователна политика.

⁽⁵⁾ ОВ С 55, 24.2.1997 г., стр. 22.

⁽⁶⁾ COM(1998) 649 final, 18.11.1998 г.

⁽⁷⁾ Резолюция на Съвета, ОВ С 56, 26.2.1999 г., стр. 1, и Заклучения на Съвета относно план за действие на ЕС за горите, 2662-ро заседание на Съвета по селско стопанство и рибарство, 30 и 31 май 2005 г.

⁽⁸⁾ COM(2005) 84 final, 10.3.2005 г.

⁽⁹⁾ COM(2006) 302 final, 15.6.2006 г.

3. Основно съдържание на новата стратегия за горите

3.1 Основният документ на Комисията се съпътства от два допълнителни, по-подробни работни документа на службите на Комисията, като първият е насочен към процеса, анализа и предложените в стратегията по-нататъшни действия, а вторият дава подробни сведения за промишлените сектори на ЕС, свързани с горското стопанство, като например дървообработването, производството на мебели, производството на целулоза и хартия и на изделия от тях, както и печатната дейност⁽¹⁰⁾. Като се има предвид допълващият им характер и значимост, съпътстващите документи заслужават подобаващо внимание. ЕИСК би трябвало да проследява и да се ангажира с всички настоящи и бъдещи инициативи, основани на стратегията на ЕС за горите или на други сродни документи.

3.2 Комисията избра да представи бъдещите области на действие на стратегията под три основни подзаглавия, обособени в общо осем приоритета.

3.3 „Стратегическите насоки“, дадени за всеки от осемте приоритета, гарантират, че стратегията като цяло изпълнява изискването да предлага осезаеми мерки, а не заявява само общи намерения.

3.4 За да се даде възможност за бързо изпълнение на новата стратегия за горите, Комисията не е предложила да се пристъпи към изготвянето на проект за отделен нов план за действие. Вместо това стратегията съдържа списък от специфични мерки, предназначени да изпълнят целите ѝ.

3.5 Новата стратегия за горите беше публикувана след окончателната оценка на предходната стратегия и малко преди началото на следващия програмен период на ЕС и многогодишната финансова рамка за периода 2014–2020 г.

3.6 Икономическата и политическата среда в ЕС се промениха драстично след публикуването на предишната стратегия през 1998 г. Не на последно място поради международните ангажименти, новата стратегия е поставена в напълно нова регулаторна среда.

3.7 Комисията избра момента на публикуването на новата стратегия за горите така, че да съвпадне с преговорите на Междуправителствения комитет „FOREST EUROPE“ за приемане на правнообвързващо споразумение за горите в Европа⁽¹¹⁾. Ако бъде сключено, това споразумение ще замени настоящите препоръки и ще включва ясни определения и количествени цели за устойчиво управление на горите, които ще трябва да бъдат приети от държавите — страни по споразумението.

3.8 ЕИСК подкрепи няколко процеса, свързани с горското стопанство (вж. Приложение 1), включително новата стратегия за горите от самото начало на изготвянето ѝ⁽¹²⁾, като отправи препоръки. Когато през 2005 г. Комисията публикува доклад относно изпълнението на стратегията на ЕС за горите, Комитетът използва повода, за да изготви изчерпателно становище относно ролята на горите и горското стопанство в променените условия. Настоящото становище служи донякъде за актуализиране на предходното становище на Комитета, в светлината на бъдещите предизвикателства.

4. Общи коментари по новата стратегия за горите

4.1 Стратегията се основава на факта, че в Договора за функционирането на Европейския съюз няма изрични разпоредби за обща политика на ЕС за горите и че следователно контролът върху политиките за горите остава в ръцете на държавите членки. Освен това стратегията е всеобхватна, като намира баланс между икономическите, социалните и екологичните аспекти на устойчивото горско стопанство и включва и преработвателната промишленост редом с горите и горското стопанство.

4.2 Стратегията подчертава значимостта на устойчивото и многофункционалното управление на горите като условие за балансираното производство на редица продукти и услуги и за опазването на горите. Понастоящем в ЕС се изсича само малко над 60 % от годишния прираст на горите; ето защо целта на стратегията е да насърчи свързаните със сектора на горското стопанство заетост и просперитет в Европа, като направи сектора по-конкурентоспособен, а използването на дървесина — по-разнообразно, като част от усилията за изграждане на биоикономика въз основа на възобновяеми суровини.

⁽¹⁰⁾ SWD(2013) 342 и 343 final, *A blueprint for the EU forest-based industries* („Модел за секторите на ЕС, свързани с горското стопанство“), 20.9.2013 г.

⁽¹¹⁾ Актуалният текст, по който се волят преговори, може да бъде намерен на адрес: <http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/documents>.

⁽¹²⁾ Становище относно „Стратегията за горското стопанство от 1998 г.“, CESE 1138/99, NAT/034, ОВ С 51, 23.2.2000 г., стр. 97–104; становище относно „Докладването за изпълнението на стратегията на ЕС за горското стопанство“, CESE 1252/2005, NAT/278, ОВ С 28 от 3.2.2006 г., стр. 57–65.

4.3 Новата стратегия представлява всеобхватен подход и опит за подобряване на координацията на горското стопанство в ЕС, чрез насърчаване на ефективното и ефикасно изпълнение, както и чрез стремеж да се избягва ненужната бюрокрация и да се подобрят резултатите от дейностите, свързани с горите и горското стопанство в ЕС.

4.4 Горското стопанство и свързаната с него преработвателна промишленост могат да дадат истински принос към успеха на стратегията „Европа 2000“. Но постигането на тази цел означава тясно обвързване на стратегията за горите с преследването на целите на „Европа 2000“, чрез насърчаване на ефективно и ефикасно изпълнение на стратегията за горите във всички свързани области на политиката.

4.5 Оценката на последните данни относно изпълнението от страна на държавите членки на мерките за горското стопанство, предвидени по линия на развитието на селските райони, показва, че не е използван пълният потенциал на инструментите на политиката в областта на селските райони. За да се постигнат по-добре заложените в стратегията за горите цели, стратегията призовава държавите членки да отдадат дължимото значение на свързаните с горите мерки при планирането и изпълнението. Това е особено необходимо с оглед на повишаване на участието и мобилизиране на множеството малки семейни стопанства и гори, които са частна собственост, и би могло да се подкрепи чрез опростяване на процедурите и намаляване на бюрокрацията.

4.6 В бъдеще намерението е да се подкрепят целите на стратегията с помощта на мерки и инструменти, които се съдържат в пакета за горското стопанство, изготвен във връзка с регламента за развитието на селските райони ⁽¹³⁾.

4.7 Стратегията насърчава държавите членки да развият, в сътрудничество със социалните партньори, мерки за по-добро оползотворяване на потенциала за заетост на сектора, за повишаване на уменията на хората, работещи в него, и за по-нататъшно подобрене на условията на труд. Би трябвало да се предприемат нови целенасочени изследвания относно работната сила, ангажирана в европейските гори, например в строителството на пътища, залесяването, поддържането на горите, дърводобива, добива, транспорта, информационните и екологичните услуги. Като цяло политиките и програмите на държавите членки би трябвало да спомогнат за подобряване на конкурентоспособността на горското стопанство и всички промишлени сектори, свързани с него, с цел създаване на растеж и работни места в дългосрочен план.

4.8 Стратегията подчертава разнообразната роля на горите, които спомогат за постигане на целите в областта на климата и енергията. Постигането на тези цели може да се подкрепи посредством активно управление и използване на горите, което би довело до по-добър растеж на горите и по-голямо поглъщане на въглерод, и би позволило възобновяемата дървесина да замени ископаемите енергийни източници и суровини.

4.9 В стратегията се отдава признание на факта, че горите и техните екосистеми изискват специална защита в резултат на изменението на климата и други външни заплахи.

4.10 Стратегията отчита колко е важно да бъде подобрена обществената информация за горите и горското стопанство, както и за дървесината като възобновяема суровина. Това следва да се подкрепя чрез целенасочени кампании от страна на Комисията и на държавите членки, предназначени за повишаване на обществената осъзнатост относно ролята, която играят горите за нашето общество, както и относно ролята, която нашето общество играе за горите.

5. Специфични бележки

5.1 В стратегията се подчертава фактът, че дървесината е устойчива, възобновяема, благоприятна за климата и околната среда суровина с множество различни приложения. Процеси и продукти, съчетаващи ефективно използване на ресурсите и енергията от една страна, и екологична отговорност, от друга, допринасят за конкурентоспособността на сектора на горското стопанство и ще играят по-голяма роля по-специално в биоикономиката на ЕС. Това ще повиши търсенето, а оттук и потребността от повишена, устойчива мобилизация на използването на дървесина. Счита се за необходимо да се направи преценка на потенциалното предлагане на дървесина, например чрез картографиране на структурата на собствеността на горите, както и да се направи преценка на въпроса как да се улесни повишената мобилизация на използването на устойчива дървесина. Подходящи решения за повишаване на мобилизацията на използването на дървесината следва да бъдат разработени в хода на консултации с цялата верига на стойността в сектора на горското стопанство.

⁽¹³⁾ Вж. съображение 25 от регламента за ЕЗФРСР, R 1305/2013.

5.2 Стратегията изисква от Комисията да формулира принципи за даване на приоритет на използването на дървесина в сътрудничество с държавите членки и заинтересованите страни. Въпреки това въвеждането на правнообвързващи правила относно йерархията на използване на горската биомаса, които определят кои видове употреба на дървесина ще имат приоритет, очевидно ще е в разрез с икономиката на открития пазар и свободата на пазарните участници.

5.3 Както е заявено в стратегията, през 2014 г. Комисията, съвместно с държавите членки, ще направи кумулативна оценка на разходите за законодателството на ЕС, отнасящо се до веригите на стойност в промишлеността, свързана с горското стопанство. Тъй като това е от решаващо значение за целия сектор на горското стопанство, всички заинтересовани лица в горскостопанската верига на стойност следва да бъдат включени в оценката, за да осигурят изготвянето на всеобхватна и пълна картина на сектора и съгласуван подход.

5.4 Горите осигуряват голямо биологично разнообразие и освен дървесина и различни други горски продукти, служещи като суровина (напр. корк), са източник и на различни екосистемни услуги, от които зависят общностите в селските и градските райони. Промени в условията, например в резултат на изменението на климата, разпространението на инвазивни чужди видове, недостига на вода, изложеността на пожари, бури и вредители, засилват натиска върху горите и риска от природни опасности. Подходящи усилия за защита би трябвало да се съсредоточат върху издръжливостта и многофункционалността на горите.

5.5 В стратегията се излага целта до 2020 г. да се гарантира и постигне баланс между устойчивото управление и различните функции на горите. В този контекст ЕС би трябвало да положи повече усилия, за да направи оценка на екосистемните услуги и да създаде пазар за тях. За да може един такъв пазар да функционира по-добре, са нужни координирани компенсаторни механизми на държавите членки в отговор на съществуващите пазарни неудачи, например чрез адекватно обезщетяване на собствениците на земя за това, че приемат ограниченията, необходими за опазването на екосистемните услуги.

5.6 Освен дървесина за дървения материал и енергия, горите осигуряват много други продукти, на които почти не се обръща внимание в стратегията. Така например производството на корк е много важно по-специално в Средиземноморието и има няколко предимства: то е естествен продукт, направен от възобновяеми източници, следвайки екологосъобразен процес, който не изисква пълно отсичане на дърветата. Корковата индустрия доказва своето значение, допринасяйки значително за създаването на работни места, като същевременно запазва екологичната стабилност на крехката и застрашена средиземноморска екосистема.

5.7 Развитието и изпълнението на планове за управление на горите се основава на принципа на устойчивост и на добри практики. Стратегията съдържа предложение в плановете за управление на горите да бъдат включени съображения за биологично разнообразие, като целите за опазване по „Натура 2000“. Обвързването на плановете за управление на горите, които служат като оперативни инструменти за планиране за собствениците на гори, с плановете за управление по „Натура 2000“, които изпълняват ролята на инструменти за публично планиране на равнището на местните власти, би размило границите между нивата и отговорностите за планиране. В допълнение това значително ще повиши бюрокрацията и свързаните разходи за изготвяне на план за управление на горите.

5.8 Повишената честота на екстремните метеорологични събития като предвестници на изменението на климата също изисква активен подход спрямо горите на Европа. Комисията има за цел да поддържа и повишава издръжливостта и адаптивността на горите на Европа. Ето защо горският репродуктивен материал от дървесни видове и изкуствени хибриди, които са важни за целите на горското стопанство, би следвало да бъде не само висококачествен и генетично пригоден за условията, но и да дава устойчив принос за опазване на биологичното разнообразие.

5.9 В стратегията Комисията призовава за изготвяне на рамка за действие за превенция, свеждане до минимум и смекчаване на отрицателните въздействия на инвазивните чужди видове върху биологичното разнообразие и екосистемните услуги. Подобно действие би трябвало да е насочено и към решаване на въпроса за социалните и икономическите щети. Трябва обаче да се възприеме цялостен и научно обоснован подход при приоритизирането на инвазивните чужди видове въз основа на строги критерии за включване в списъка. По тази причина чуждият горски репродуктивен материал, който не се разпространява инвазивно и няма отрицателно въздействие върху новото местоположение, не би следвало да бъде включен, тъй като може да даде положителен принос за настоящите и бъдещи доставки на суровини и други екосистемни услуги, особено в контекста на изменението на климата.

5.10 Съгласно стратегията, Комисията следва да изготви с помощта на държавите членки и заинтересованите страни списък с критерии за устойчиво управление на горите, които да се прилагат независимо от крайната употреба на дървесината. При формулирането на критериите устойчивото управление на горите следва да се разглежда цялостно, независимо от крайната употреба на дървесината. Критериите би трябвало да се опират на съществуващите критерии, показатели и принципи за устойчиво управление на горите, като формулираните от „FOREST EUROPE“, в които устойчивостта се разглежда от национална и регионална гледна точка. Критериите би трябвало да вземат под внимание и характерните особености на държавите членки и действащото национално законодателство в областта на горите.

5.11 В стратегията се предлага съответните заинтересовани групи да продължат да участват в изготвянето и изпълнението на стратегията за горите. Доказали надеждността си органи като Съвещателната група по горите и корка и Консултативният комитет относно промишлените сектори, свързани с горското стопанство, би следвало да бъдат включени в платформата за бъдещо сътрудничество на заинтересованите страни с Комисията. Що се отнася до изпълнението, въпросите, свързани с горите и напредъка в изпълнението на стратегията за горите, би трябвало да се разглеждат редовно от тези групи. Когато е необходимо, може да се обмисли и създаването на ad hoc групи, включващи представители на ЕИСК и КР.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Програма за чист въздух за Европа“

COM(2013) 918 final

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители и за изменение на Директива 2003/35/ЕО“

COM(2013) 920 final — 2013/0443 (COD)

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за ограничаване на емисиите във въздуха на определени замърсители, изпускани от средни горивни инсталации“

COM(2013) 919 final — 2013/0442 (COD)

„Предложение за решение на Съвета за приемането на изменение на Протокола от 1999 г. към Конвенцията от 1979 г. за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния за намаляване на подкиселяването, еутрофикацията и тропосферния озон“

COM(2013) 917 final

(2014/C 451/22)

Докладчик: г-н Pezzini

На 13 януари 2014 г. Европейският парламент, на 15 януари 2014 г. Съветът и на 18 декември 2013 г. Европейската комисия решиха, в съответствие с член 192 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Програма за чист въздух за Европа“

COM(2013) 918 final,

Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно намаляването на националните емисии на някои замърсители на атмосферата и изменение на Директива 2003/35/ЕО

COM(2013) 920 final — 2013/0443 (COD),

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно ограничаването на емисиите на някои замърсители на въздуха, генерирани от средните горивни инсталации“

COM(2013) 919 final — 2013/0442 (COD),

„Предложение за решение на Съвета за приемането на изменение на Протокола от 1999 г. към Конвенцията от 1979 г. за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния, за намаляване на подкиселяването, еутрофикацията и тропосферния озон“

COM(2013) 917 final.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 82 гласа „за“, 1 глас „против“ и без гласове „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът изрично подчертава необходимостта да се гарантира здравословна околна среда и оптимално качество на чистия въздух, като основно условие за благоденствието и условията на живот и работа на всички европейски граждани, и изразява съжаление, че този толкова съществен елемент за Европа вече не фигурира сред приоритетите на европейския и национален политически дневен ред с необходимата тежест.

1.2 ЕИСК отправя искане към новия Парламент, новата Комисия и Съвета да дадат на дейността за опазването на здравословната и чиста атмосферна среда най-висок политически приоритет в бъдещето на европейските институции, с пълно присъединяване на социалните сили и на организираното гражданско общество.

1.3 Комитетът смята, че замърсяването на въздуха представлява една от най-сериозните опасности за здравето на човека и за околната среда, със силни отрицателни последици, изразяващи се в дихателни проблеми, случаи на преждевременна смърт, евтрофикация и увреждане на екосистемите. Той приветства инициативата на Комисията за създаване на нова Програма за чист въздух и за ограничаване на перспективите за намаляване на продължителността на живота в ЕС от 8,5 месеца през 2005 г. на 4,1 през 2030 г., при което се печелят 180 милиона години живот и се връщат 200 хиляди км² на биологичното разнообразие.

1.3.1 Комитетът е убеден, че за насърчаване на прехода към по-устойчива икономика в Европа е необходимо да се наложи цел до 2030 г., с по-сигурна перспектива в средносрочен и дългосрочен план за предприятията и инвеститорите.

1.4 Според ЕИСК е целесъобразно да се ускори прилагането на ограниченията на „Евро 6“ за емисиите на NO_x от леките дизелови двигатели, измерени въз основа на „действителни емисии при шофиране“ (по примера на условията за замяна на двутактовите двигатели), тъй като Комитетът е скептичен, че прилагането на тези мерки ще успее да доведе до желаните резултати още от 2020 г.

1.5 ЕИСК одобрява крайната цел на Комисията, предложена както в Програмата за чист въздух, така и в рамката относно енергетиката и климата за периода 2020 — 2030 г., прагът за емисиите за 2030 г. да бъде определен на 70 % от намаляването на разликата (gap closure) между настоящото референтно законодателство и максималното технически възможно намаляване на емисиите.

1.6 В стремежа към тази цел, която трябва да бъде възприета и постигната с участието на всички заинтересовани страни, Комитетът счита, че трябва да бъдат предприети решителни действия, които да включват:

- включването на задълженията за намаляване на емисиите на метан през 2020 г. и на живак през 2020 г., 2025 г. и 2030 г.;
- по-строги пределни стойности на емисиите от горивни инсталации със среден размер;
- отказ от факултативните дерогации, предвидени в Директивата за емисиите от промишлеността, когато са налице конкретни опасности от отражение върху здравето;
- специфични действия за намаляване на амоняка и метана в сектора на селското стопанство;
- по-решителни действия по отношение на емисиите от транспорта, включително на системите за измерване в „реалния живот“ и прилагането на доказателства в този смисъл през 2014 г., при въвеждането на стандартите Евро 6;
- решително въвеждане до 2016 г. на стандартите на ММО за емисиите на NO_x и SO₂ от плавателните съдове, съгласно договореното през 2008 г. във всички морски зони около Европа, като зони за контрол на емисиите;
- действия за въвеждане на високи стандарти относно праховите частици (ПЧ) за новите домакински уреди;
- разработване и проектиране на екологосъобразни машини и оборудване;
- пълното прилагане на жизнения цикъл на продуктите — LCA;

- средносрочно и дългосрочно прогнозиране, а не дублиране на интервенционните мерки;
- подкрепа за възпитанието и обучението на потребителите, работниците и младите хора, насочено към опазване и развитие на здравословна среда за производство, отдих и живеене;
- насърчаване на научните изследвания и инвестициите в иновативни пазарни приложения (НДНТ), устойчив растеж и достойна и трайна заетост;
- международно измерение на действията за устойчивост на околната среда;
- гаранция за съгласуваност между тази нова стратегия и другите политики и цели на ЕС.

1.7 Комитетът изразява пълно съгласие с необходимостта в законодателството на ЕС да се включат промените, договорени в Протокола към Конвенцията от 1979 г. относно трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния.

1.8 Въпреки че дългосрочните качествени цели на предложената нова Директива NERC не се оспорват, ЕИСК изразява съжаление, че целите за 2025 г. не са задължителни, така че да гарантират пълно изпълнение.

1.9 Комитетът подчертава необходимостта от интегриране на опазването на здравословна и чиста атмосферна среда в действията на регионалната политика с убеждението, че управлението на качеството на въздуха може да функционира единствено ако бъде подкрепяно от политиките на ЕС за намаляване на емисиите — поради високото равнище на натрупано замърсяване и специфичните регионални метеорологични особености.

1.10 Необходим е постоянен ангажимент на националните правителства и местните власти за планиране на конкретни действия, насочени към намаляване на вредните емисии, чрез изготвянето на подробни планове за качество на въздуха — PRIA (регионални планове за мерки в областта на качество на въздуха) — като се отдели значително внимание на различните сектори: производствения, селскостопанския, третичния, частния и на производството и разпределението на енергията; Комисията би трябвало да отправи ясно послание относно реалното им прилагане и да вземе решителни мерки срещу държавите членки, които не изпълняват изискванията. ЕИСК обаче отчита факта, че няколко държави членки вече предприеха стъпки в правилната посока.

1.11 Трябва да се предприемат инициативи за привличане на професионалните организации, организираното гражданско общество, НПО, третичния сектор, образователните институции на всички равнища и изследователските центрове, за постигане на целта за по-чист въздух, абсолютно необходим за благоденствието на гражданите и за екосистемата.

1.12 ЕИСК потвърждава убеждението си относно необходимостта да се даде нов тласък на устойчивото развитие на европейската икономика, при което приоритет да бъдат качеството на живота, работата и здравето на европейските граждани и опазването на околната среда, в тясна връзка с всички други политически приоритети на стратегията „Европа 2020“, и което напълно се вписва в една глобална стратегия за преход към световен баланс, основаващ се на качествен икономически растеж, спомагащ за изкореняването на бедността и социалната несправедливост, като едновременно с това се запазват природните ресурси за бъдещите поколения.

2. Въведение

2.1 Замърсяването на въздуха представлява една от най-сериозните опасности за здравето на човека и за околната среда: дихателните проблеми, преждевременната смърт, евтрофикацията и увреждането на екосистемите вследствие на отлагането на азот и киселинни вещества са само някои от последиците от този проблем, който е едновременно местен и трансграничен.

2.2 През последните десетилетия политиките, възприети от ЕС и международната общност вече постигнаха успехи, ограничавайки някои проблеми, свързани със замърсяването на въздуха, както в случая на емисиите на серен диоксид (в основата на явлението киселинни дъждове), които бяха намалени с повече от 80 %.

2.3 Въпреки този напредък ЕС все още е далеч от своята дългосрочна цел, т.е. подобряване на качеството на въздуха, така че да се премахне рискът от значителни вреди за човешкото здраве и околната среда, и фините прахови частици и озонът в тропосферата продължават да причиняват сериозни проблеми, които според оценките на Комисията ⁽¹⁾ са причина за 406 хиляди смъртни случая годишно.

⁽¹⁾ COM(2013) 918 final.

2.4 Фините прахови частици и озонът, по-специално, продължават да пораждат сериозни рискове за здравето: безопасните пределни стойности на тези вещества редовно се превишават.

2.5 Комисията оценява, че общата стойност на страничните ефекти на замърсяването на въздуха върху здравето е от порядъка на 330-940 милиарда евро годишно, докато предложените цели за 2030 г. биха довели до ползи в размер от 44 до 140 милиарда евро.

2.6 Според Комисията през 2010 г. замърсяването на въздуха в ЕС, освен че е довело до стотици хиляди случаи на преждевременна смърт, е изложило почти две трети от земите на вредно замърсяване. И това се дължи на емисиите.

2.7 По отношение на здравето на европейските граждани годишните разходи за болнично лечение се оценяват на над 4 млрд. евро, а изгубените работни дни са 100 милиона всяка година.

2.8 В международен план през декември 2012 г. САЩ решиха да преразгледат годишните стандарти за качеството на въздуха, установявайки предела за фините прахови частици на 12 микрограма на кубичен метър, т.е. доста под сегашните стандарти на ЕС от 25 микрограма на кубичен метър, докато в Китай правителството реши да инвестира в контрол на качеството на въздуха, само за зоната на Пекин, 160 милиарда евро през следващите пет години. Следователно изглежда, че ЕС изостава спрямо предприетите на международно равнище действия.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК подкрепя общите цели за значително подобряване на качеството на въздуха, с прехода към икономика с ниски въглеродни емисии, по отношение както на опазването на здравето, така и на околната среда — цели, очертани в стратегията за замърсяването на въздуха от 2005 г. и преразгледани от Комисията в нейната програма за чист въздух за Европа.

3.2 Още от самото целите за намаляване на емисиите за всяка държава членка бяха определени съгласно съображенията за разходна ефективност поради различните условия на околната среда. Търсените намаления на емисиите варират в различните държави според принципа „Диференциран подход, вместо еднакъв размер“.

3.2.1 Предвид щетите, които замърсяването на въздуха нанася върху здравето и качеството на живота, както и върху екосистемите, Комитетът изразява загриженост, че качеството на въздуха вече няма необходимата тежест в политическия дневен ред на европейско и национално равнище, и смята, че за да се стимулира преходът към по-устойчива икономика в Европа е важно да се определи цел за 2030 г., със средносрочна и дългосрочна перспектива, необходима за предприятията и инвеститорите.

3.3 При преразглеждането на стратегията относно замърсяването на въздуха целта е да се сложи край на настоящите нарушения по отношение на действащите стандарти за качество, за да се постигне пълното им спазване от 2020 г. нататък, като се намаляват емисиите на NO_x от леки дизелови двигатели чрез прилагането на стандарта Евро 6, измерван въз основа на „реалните емисии при шофиране“. ЕИСК е скептичен, че тези мерки ще бъдат в състояние да доведат до желаните резултати още през 2020 г., тъй като задължението влиза в сила едва през 2017 г. и обновяването на съществуващия парк би могло да отнеме повече време спрямо зададения срок 2020 г.

3.4 Освен това тази стратегия се основава на приноса на дейностите, осъществявани на местно и регионално равнище, с всички ограничения, присъщи на тези мерки: досега ефективността на мерките на регионално равнище беше ограничена, особено по отношение на натрупаното високо равнище на замърсяване и за специфичните регионални метеорологични условия. ЕИСК е убеден, че управлението на качеството на въздуха, при тези равнища, може да проработи единствено ако е подкрепено от политики на ЕС за намаляване на емисиите при източника.

3.5 Комитетът смята, че Комисията при всички случаи трябва да вземе предвид редица фактори с еднакво значение и важност:

- оценка на съотношението разходи/ефикасност на предложените мерки;
- конкурентоспособност и устойчиви иновации;
- международно измерение на устойчивостта на околната среда;
- намаляване на бюрокрацията и улесняване на процедурите;

- последователност и координация между съответните различни политики на ЕС;
- подкрепа на равнището на ЕС и на национално равнище за образованието и обучението в тази сфера;
- съсредоточаване на равнището на ЕС и на национално равнище на усилията за научни изследвания и иновации за прилагане на най-добрите пазарни технологии;
- решително прилагане на новите стандарти за качество във всички заинтересовани сектори.

3.5.1 Комитетът смята, че на европейско равнище и в отделните държави членки трябва да се подкрепя политическият приоритет, отреден на темите за научните изследвания и иновациите, обучението и образованието, които трябва да имат за цел възобновяването на растежа и създаването на устойчиви работни места, и да доведат до по-добра качествена реиндустриализация на европейската икономика, особено за малките и средни предприятия и за новосъздадените предприятия, без да се прибягва до настоящите европейски бюджетни ограничения.

3.6 Освен това Комитетът счита, че е необходимо да се осигури **последователност между тази нова преразгледана стратегия и други политики на Съюза**. Така например може да се види, че, въпреки факта, че горенето на дърва за огрев води до емисии на частици ПЧ 2,5, използването им като алтернативни източници на енергия се насърчава, при положение че това би изисквало класификация на оборудването по отношение на емисиите и оценка на ефективността им.

3.7 Във всички случаи, според ЕИСК в международното споразумение за климата до 2015 г. би трябвало да се отчетат редица фактори с еднакво значение и важност.

3.8 ЕИСК подчертава значението на **насърчаването на публично-частните партньорства (ПЧП)** — на европейско равнище, като например това, чието начало беше поставено със съвместното предприятие за инициативата „**Чисто небе 2**“ за периода **2014–2020 г.**, имашо за цел да ограничи емисиите от въздушния транспорт и да допринесе за научноизследователската дейност съгласно Регламент (ЕО) № 71/2008 и рамковата програма „Хоризонт 2020“.

4. Специфични бележки (I)

4.1 Конвенцията от 1979 г. за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния

4.1.1 Конвенцията от 1979 г. за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния, сключена под егидата на Икономическата комисия на ООН за Европа (ИКЕ/ООН), представлява основната международна правна рамка за сътрудничеството и мерките за ограничаване и постепенно ограничаване и намаляване на замърсяването на въздуха, посредством осемте си протокола, включително Протоколът от 1999 г.

4.1.2 ЕИСК подкрепя общностното транспониране на измененията на Протокола.

4.2 Предложението за преразгледана Директива относно националните тавани за емисии — NERC

4.2.1 Предложената директива установява национални ангажименти за намаляване на емисиите („NERCs“) за 2020 г., 2025 г. и 2030 г. за всяка държава членка, изразено като процент от годишните емисии на серен диоксид (SO₂), азотни оксиди (NO_x), амоняк (NH₃), летливите органични съединения (ЛОС), различни от метана, фини частици (ПЧ 2,5) и метан (CH₄), спрямо общия размер на емисиите на тези замърсители от всяка държава членка през 2005 г.

4.2.2 През последните 20 години в ЕС беше регистрирано значително подобряване на качеството на въздуха и антропогенните атмосферните емисии, благодарение на политики и стратегии относно замърсяването на въздуха, приети от Съюза и неговите държави членки с дългосрочната цел за постигане на равнища на качество на въздуха, които да не предизвикват значителни отрицателни въздействия или рискове за човешкото здраве и околната среда, както е предвидено в Седмата програма за действие за околната среда ⁽²⁾.

4.2.3 Това изглежда очевидно, независимо че се наблюдава ясно забавяне на този напредък по отношение на качеството на въздуха, и предлаганите понастоящем цели действително са по-малко амбициозни спрямо равнищата, които държавите членки биха постигнали с пълното прилагане на задълженията, предвидени от действащото законодателство на ЕС.

⁽²⁾ COM(2012) 710 final.

4.2.4 Въпреки че предложените дългосрочни цели за качество на практика са неоспорими, Комитетът изразява съжаление, че целите за 2025 г. не са обвързващи, поради констатацията, че спазването на съществуващите стандарти е трудно.

4.2.5 ЕИСК е на мнение, че са необходими по-стабилни платформи, даващи възможност за специализирани и интерактивни диалози, **за да се извлече ползата от разпоредбите в предложената директива.**

4.3 Предложение за Директива относно емисиите от средни горивни инсталации

4.3.1 ЕИСК смята, че разширяването на обхвата на контрола на емисиите на замърсители в атмосферата от горивни инсталации с номинална входяща топлинна мощност между 1 и 50 MW, които са използвани в разнообразни приложения, **трябва да се извършва с помощта на опростени и евтини процедури**, за да се подкрепя и насърча развитието на малките и средни предприятия и новосъздадените предприятия, както и малките инфраструктури, разположени на цялата територия.

5. Специфични бележки (II)

5.1 Замърсителите на въздуха могат да бъдат изпускани от различни източници и се разпространяват на дълги разстояния.

5.2 За пълното осъществяване на „Програмата за чист въздух за Европа“ е необходимо регионите, след консултации със социалните партньори и с организираното гражданско общество, да подготвят и одобрят **планове за действие в областта на качеството на въздуха (PRIA)**, при които трябва да се вземат под внимание, най-вече:

- пътният, морският и въздушният транспорт и мобилността;
- производството и потреблението на енергия;
- производствената система;
- третичният сектор;
- селското стопанство, животновъдството и горското стопанство;
- частният сектор.

5.3 Публикуваният от Комисията пакет мерки за чист въздух включва досега разработените политики и ги засилва с цел продължаване на борбата с атмосферното замърсяване, в противоречие с тенденциите на политическия дневен ред.

5.3.1 Според ЕИСК от основно значение е регионалното, териториалното и националното равнище да бъдат привлечени за участие в този процес, заедно със социалните сили и организираното гражданско общество.

5.4 Предложения за плановете за транспониране по места на пакета мерки за чист въздух

5.4.1 При транспонирането по места на пакета мерки за чист въздух трябва да се определят необходимите синергии с различните равнища:

- **отпадъци**, оползотворяване на енергията, намаляване на производителността на глава от населението, рециклиране на материали;
- **транспорт и мобилност**, развитие на обществен транспорт, велосипедни маршрути, насърчаване на мобилността и ниските емисии на CO₂, интеграция на транспортните средства, морска и въздушна навигация;
- **територия и урбанистика**, земеползване, разработване на нови модели на заселване, обновяване на сградния фонд;
- **земеделие и животновъдство**, верига гора-дървесина-енергия (нула км.), биомаса и биогаз, намаляване на емисиите на амоняк, въглеродни кладенци;
- **промишленост**, технологично развитие с намалено въздействие върху околната среда, иновации и сертифициране на качеството (ISO 14 000 и EMAS), акцент върху екологичния дизайн, етикети за екологичното качество на продуктите, системи за управление на енергията и спазването на нормативната уредба относно потреблението на електродвигателите.

5.4.2 **Това транспониране на териториално равнище** би трябвало освен това да отчита най-спешните действия, които са свързани с икономическите реалности и производствените области, и да предвижда правила за изгарянето на биомасата, както и задължения и стимули за подновяване на автомобилния парк.

5.5 **Мерките за допълнително ограничаване на емисиите на серен диоксид (SO₂)** са необходими най-вече в регионите, където изгарянето в промишленото производство е значително и където се произвежда енергия и се преработват горива.

5.6 Дейности в селското стопанство

5.6.1 **Необходимо е в целия ЕС, и особено в регионите със засилен селскостопански характер, да се въведат мерки за намаляване** на емисиите на амоняк (NH₃), двуазотен оксид (N₂O), метан (CH₄) и летливи органични съединения (ЛОС), по примера на мерките, които вече се прилагат в различни държави членки. Използването на азотни торове и производни торове от цикъла на течните торове е основен източник (98 %) на емисии на NH₃, които в реакцията със SO₂ и NO₂ образуват амониеви соли, основен компонент на праховите частици.

5.6.2 Много важно изглежда да се следи за пълното спазване на Директивата за нитратите (Директива 91/676/ЕИО), да се наложи изискването за покриване на резервоарите за съхранение на зоотехнически отпадъци, да се създадат системи за рециклиране чрез анаеробно разлагане за производството на компост с характеристики, сравними със синтетичните торове, правилно управление на торта и разпръскването на нейните вредни за здравето течни съставки. Тези мерки обаче трябва надлежно да отчитат баланса между икономическите, социалните и екологичните интереси: намаляването на емисиите в селското стопанство е много сложен въпрос, който налага необходимостта от мащабни инвестиции в научноизследователска и развойна дейност.

5.6.3 Необходимо е използването на селскостопански машини с ниски прахови емисии.

5.6.4 ЕИСК отбелязва, че в сектора вече се прилагат редица разпоредби, чието пълно спазване обаче тепърва трябва да се гарантира, и изразява убеждението си, че Комисията пропусна възможността да установи консолидирана нормативна рамка за регулиране на емисиите. Едрият рогат добитък остава извън приложното поле на съобщението. Съществуват обаче други разпоредби, засягащи едрия рогат добитък, който допринася в най-голяма степен за емисиите на амоняк.

5.7 Дейности в градските центрове

5.7.1 **В градските гъсто населени райони и в зоните с интензивен трафик** е необходимо да се отдели специално внимание на въпроса за емисиите на ПЧ 2,5, ПЧ 10 (фини частици с диаметър по-малък от 10 микрометра), СО и СО₂ (въглероден оксид и въглероден диоксид) и намаляването на NO_x. Филтрите за прахови частици са в състояние да постигнат при дизеловите двигатели (а с експерименталните филтри дори и при бензиновите) ефективност над 90 % (филтри със затворен цикъл) по отношение на намаляването на емисиите.

5.7.2 В училищните и офисните сгради с изложение към пътища с натоварен трафик е много важно да се предвиждат и осъществяват мерки за непрозрачна и прозрачна вертикална изолация на стените, с цел да се ограничи замърсяването с летливи органични съединения и прахови частици (ПЧ 10 и ПЧ 2,5) ⁽³⁾.

5.8 Дейности в транспорта на различните равнища — местно, регионално, национално и общностно:

5.8.1 По отношение на търговските превозни средства и средствата за превоз на пътници да се предвиди, чрез ограничения за движението и стимули, замяната на превозните средства тип „Евро 3“ с превозни средства тип „Евро 5“ и „Евро 6“. Да се заменят, по същия начин, двутактовите двигатели (мотоциклети, мотопеди, моторни триони и машини за косене на трева) тип „Евро 1“. Поради това на различните равнища — местно, регионално и национално — е необходимо:

5.8.1.1 Да се приемат при първа възможност на общностно и национално равнище — без да се чака крайният срок 2017 г. — подходящи методи за измерване на емисиите на NO_x от леки дизелови автомобили, предвид сериозното им отрицателно отражение върху качеството на градския въздух.

5.8.1.2 Да се подкрепи на национално и регионално равнище разпространението на използването на метан и LPG (втечнен нефтен газ), водород, втечнен природен газ, етанол и други биогорива от ново поколение. Да се ускори развитието на електрическата мобилност и инфраструктурата за зареждане. Да се даде възможност за разпознаването на класа по отношение на емисиите благодарение на електронни устройства, монтирани на борда.

5.8.1.3 Да се увеличи капацитетът на разпределителната мрежа за газа метан чрез финансова подкрепа на равнище ЕС, национално и местно равнище за предприятията и общините, с цел създаване и/или укрепване на съществуващите мрежи.

⁽³⁾ Вж. Стандарт UNI EN 15242:2008 — Вентилация на сградите — Методи на изчисление за определяне на въздушните потоци в сградите, включително инфилтрациите.

5.8.1.4 Да се финансират инвестициите в местния обществен транспорт посредством многогодишни проекти на ЕС, съфинансирани на национално и местно равнище. Автобусите трябва да са:

- екологични, задвижвани с алтернативни горива;
- с двумодално хибридно задвижване;
- електрически (напълно електрически, задвижвани с акумулаторна батерия на борда) и с презареждане посредством електрически контакт или индукционна система (Фарадей).

5.8.1.5 Да се използва интерактивният потенциал между стационарните структури, информационните технологии и видовете транспорт. По-конкретно, да се подкрепя използването на материали, съдържащи фотокаталитични вещества с нанопигменти на титаниев диоксид (TiO_2), които разделят молекулите на замърсителите, превръщайки ги в безвредни вещества (пътища, бариери за спиране на движението, замазки и други строителни работи). Във връзка с това интерес представляват пътните възли, построени въз основа на патент от Italcementi, които пречистват въздуха, светлоотразителни са и светят силно.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1308/2013 и на Регламент (ЕС) № 1306/2013 по отношение на схемата за помощ за предлагане на плодове и зеленчуци, банани и мляко в учебните заведения“

COM(2014) 32 final — 2014/0014 (COD)

(2014/C 451/23)

Докладчик: г-н **Adalbert Kienle**

На 6 февруари 2014 г. Европейският парламент и на 19 февруари 2014 г. Съветът решиха, в съответствие с член 43 и член 304 от ДФЕС, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1308/2013 и на Регламент (ЕС) № 1306/2013 по отношение на схемата за помощ за предлагане на плодове и зеленчуци, банани и мляко в учебните заведения“

COM(2014) 32 final — 2014/0014 (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 19 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие, със 185 гласа „за“, и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя създаването на обща правна и финансова рамка за схемите на ЕС за предлагане на плодове и на мляко в училищата, които досега се прилагаха и финансираха поотделно.

1.2 ЕИСК особено приветства значителното укрепване на образователното измерение на бъдещата програма, което при пълно оползотворяване на потенциала му може да бъде решаващо важен принос в борбата срещу увеличаващото се затлъстяване сред децата и срещу разхищението на храни.

1.3 ЕИСК очаква решително намаляване на административната тежест и на организационните задължения; на държавите членки следва да бъде предоставена достатъчна свобода за техните приоритети и особености.

1.4 ЕИСК препоръчва да се дава изрично преимущество на устойчиви — по възможност пресни сезонни и регионални/местни — продукти от Европа.

2. Въведение

2.1 В различни периоди бяха създадени съответно самостоятелни европейски програми за училищата. Ако първоначално целта беше насърчаването на продажбите, то междувременно на преден план излезе здравословното хранене на децата. Схемата за предлагане на мляко в училищата беше въведена още през 1977 г. в рамките на общата организация на пазара на мляко. Напоследък в нея са участвали приблизително по 20 млн. деца годишно. Схемата за предлагане на плодове в училищата възникна през 2007 г. като политически ангажимент в контекста на реформата на общата организация на пазара на плодове и зеленчуци; от нея напоследък са се възползвали 8,6 млн. деца. Въпреки сходните им цели и целеви групи, за двете програми съществуваша различни правни и финансови рамкови условия, както и различия в концепциите и прилагането им. Двете програми не бяха напълно оползотворени, като отделните държави членки се възползваха от тях в много различна степен.

2.2 Като следствие от категоричната критика от страна на Европейската сметна палата и след задълбочена оценка на двете програми за училищата, както и след обществена консултация, сега Европейската комисия предлага обща правна и финансова рамка за предлагането на плодове и зеленчуци, както и на мляко за децата в училище. Предвижда се да бъдат отстранени и други слабости и недостатъци. Преди всичко ще се засили образователното измерение на програмите.

2.3 Новата програма ще разполага с предвидения в рамките на общата селскостопанска политика до 2020 г. увеличен бюджет за схемите за училищата, т.е. до 230 млн. евро годишно (150 млн. евро за схемата за плодове и зеленчуци в училищата и 80 млн. евро за схемата за мляко в училищата).

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК изрично приветства подпомаганите от ЕС програми за предлагане на селскостопански продукти в учебни заведения за деца и юноши. Следва да се припомни, че ЕИСК изрази категорична позиция против предишно намерение на Европейската комисия (през 1999 г.) за спиране на финансирането от ЕС на програмата за мляко в училищата.

3.2 ЕИСК изтъква изключително голямото значение на балансираното хранене в детска и училищна възраст. От друга страна, бедността, която се изостри вследствие на финансовата и икономическата криза, представлява особено висок риск за храненето именно на децата и юношите. Плашещо голям е броят на децата, които ежедневно отиват на училище без да са закусили. Както нарастването на затлъстяването, така и размерите на разхищението на храни са обществени предизвикателства от най-висша степен.

3.3 ЕИСК се надява, при все че участието на държавите членки ще продължи да е доброволно, новите програми за училищата да се приложат във всички държави членки и да бъдат пълноценно използвани. ЕИСК изразява оптимизъм, че по този начин може устойчиво да се повиши делът на плодовете, зеленчуците и млечните произведения в храненето на децата.

3.4 ЕИСК специално приветства факта, че ЕС поставя по-силен акцент върху съпътстващите образователни мерки. В това ЕИСК вижда потвърждение на правотата на своите предишни искания. Настърчаването на формиране на по-здравословни хранителни навици именно в детската и училищната възраст и подобряването на възприятието за селското стопанство и за веригите за производство на храни би трябвало да се разглеждат както от държавните равнища, така и от училищата, родителите, селското стопанство и хранителната промишленост, гражданското общество и медиите като задължение и „общностна задача“, за които всеки може да дава своя принос.

3.5 Решаващ фактор за успеха на тези училищни програми са учителите, които за щастие проявяват все по-голям интерес и все повече се ангажират с изпълнението им. Особено мотивираща за тях може да бъде една допълваща подкрепа за програмите посредством допълнителни плащания на национално равнище или от спонсори и чрез създадени от гражданското общество сдружения за подпомагане. Последната форма е особено желателна в социално проблемни райони. Ето защо ЕИСК подкрепя иницирираните от Европейската комисия пилотни проекти за социално слаби и нуждаещи се от закрила групи.

3.6 Затова ЕИСК категорично подкрепя и предвидените разширени възможности за подобряване на възприятието за местното селско стопанство и производство на храни — на неговите продукти, на полагания в него труд и на обществената му полза, например чрез създаването на училищни зеленчукови и овощни градини, по време на училищни излети или при дегустации на продукти в земеделски стопанства и занаятчийски предприятия или чрез придобиване на „свидетелство за здравословно хранене“. ЕИСК разглежда като пример за подражание практиката в някои държави членки земеделци да доставят мляко директно на училищата и по този начин да бъдат в постоянен контакт с децата.

3.7 ЕИСК приветства също така и факта, че евентуално могат да се обсъждат и други селскостопански продукти като напр. зехтин или мед, както и въпроси на биологичното земеделие. Същото се отнася за въпроси на околната среда или на разхищението на храни. ЕИСК препоръчва съпътстващите мерки да бъдат оценявани на много ранен етап.

3.8 Една програма на ЕС за училищата може да бъде успешна, само ако е съобразена с националните и регионалните особености, даденостите в детските градини и училищата и с очакванията на децата и родителите. Именно консултациите ясно потвърдиха, че твърде големите административни тежести и организационни изисквания често предизвикват раздразнение или дори се възприемат като основание за оттегляне от участие в досегашните програми за училищата. ЕИСК смята, че е толкова по-важно при конкретизирането на новата програма за училищата да могат да се постигнат значителни синергийни ефекти. Училищата, участващите предприятия от икономиката и администрациите трябва да бъдат значително по-малко натоварени в административно и организационно отношение.

3.9 ЕИСК смята за правилна и важна предвидената разширена възможност за подпомагане на логистика и съоръжения — напр. за охлаждане на пресни хранителни продукти.

3.10 ЕИСК е на мнение, че е правилно в рамките на програмите за училищата да може да се подпомага предлагането на плодове и зеленчуци, включително банани, както и на мляко. ЕИСК счита за проблематично ограничаването само до мляко за пиене, но препоръчва и напред да се поддържа разширен спектър от млечни продукти, като се вземат предвид хранително-физиологичните и образователните аспекти. ЕИСК настоятелно призовава преимуществено да се използват пресни хранителни продукти от устойчиво европейско производство. Доколкото това е възможно в рамките на програмите, продуктите и дейностите по програмите за училищата би следвало да имат сезонен и регионален характер или да са сред защитените от ЕС географски наименования за произход или специалитети (ЗГУ и ЗНП).

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Политиката по отношение на интернет и управлението му — Ролята на Европа за определяне на бъдещото управление на интернет“

COM(2014) 72 final

(2014/C 451/24)

Докладчик: г-н Antonio LONGO

На 7 март 2014 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Политиката по отношение на интернет и управлението му — Ролята на Европа за определяне на бъдещото управление на интернет“

COM(2014) 72 final.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 180 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 На първо място ЕИСК би искал да изтъкне отново възгледите, които изрази в редица свои становища от последните години относно важността на интернет като ключово условие за икономическия растеж и заетостта, технологичните иновации и социалното приобщаване.

1.2 ЕИСК напълно споделя желанието на Комисията да укрепи защитата и насърчаването на основните права и демократичните ценности, както и правната концепция за единна мрежа, подчинена на еднакви общностни правила (както в други сектори), а не „разпокъсана“ в резултат на различни и потенциално противоречащи си разпоредби.

1.3 Важно е в центъра на бъдещото управление на интернет да бъде поставена неговата основна ценност, а именно неговият открит, децентрализиран, неутрален, достъпен за всички характер, отличаващ се с минимални бариери. ЕИСК обаче отбелязва, че в съобщението не се определят достатъчно добре нито концепцията за съвместно управление, за което ЕС би трябвало да допринесе, нито инструментите и процедурите, които би трябвало да гарантират процеси на вземане на решения относно интернет с участието на множество заинтересовани страни. По-конкретно трябва да се изясни в по-голяма степен кой следва да упражнява контрол върху управлението на мрежата.

1.4 Що се отнася до приключването на ролята, изпълнявана досега от Интернет корпорацията за присвоени имена и адреси (ICANN), и функциите на Службата за присвояване на имена и адреси в интернет (IANA), Комитетът счита, че би било целесъобразно Комисията да постави решително въпроса за ролята на Европейския съюз в бъдещия транснационален орган.

1.5 Цифровата процедура habeas corpus, инициирана от Европейския парламент, и изпълнението на мерките, предвидени в „Пакета за далекосъобщенията“ за единния европейски пазар на далекосъобщителни услуги, със сигурност ще допринесат за повишаване на доверието в интернет.

1.6 Изборът на техническите стандарти може да има голямо отражение върху правата на гражданите, включително свободата на словото, защитата на личните данни и сигурността на потребителите, както и върху достъпа до съдържание. От самото зараждане на интернет принципът му на действие подкрепя в пълна степен правата на гражданите. Заплахите за тези права произтекоха от действията на правителствата и операторите на уебсайтове, контролът върху които е независим от мрежата. Дори при това положение, все пак би следвало да бъдат **отправени препоръки, които да гарантират, че избраните технически стандарти ще са съвместими с правата на човека.**

1.7 Що се отнася до **правните аспекти на интернет**, ЕИСК подкрепя намерението на Комисията да започне **преглед на рисковете на международно равнище от възникването на конфликти между различните закони и юрисдикции**, които често се усложняват допълнително от разпоредбите на отделните независими регулаторни органи.

1.8 ЕИСК отбелязва, че в съобщението никъде не се засяга въпросът за редица технически и оперативни проблеми, които са от основно значение за Комитета. Основните въпроси са следните:

- бъдещият капацитет на интернет с оглед на експоненциалното нарастване на трафика и липсата на организирано планиране на капацитета;
- неутралността на интернет, която се признава за основен фактор за Програмата в областта на цифровите технологии;
- методологията на търсачките в интернет и представянето на резултатите, които са въпроси от основно значение.

1.9 Комитетът подчертава **значението на приобщаващия характер**. Приносът на Европейския съюз към глобалното управление на интернет трябва да включва насърчаване на политиките за приобщаване в областта на ИКТ, с цел да се създадат предпоставки за едно истински приобщаващо общество (вж. Хартата от Рига (2006 г.), изготвена в рамките на министерската конференция „ИКТ за приобщаващо общество“, в която се предвиждат редица ангажменти с цел да се гарантира изпълнението на ИКТ решения в подкрепа на възрастните хора и в областта на електронната достъпност в ЕС). Интернет е приобщаващ по своя принцип на действие и това е залегнало в хартата на ICANN. Достъпът се контролира от доставчиците на електронни съобщителни услуги и доставчиците на интернет услуги, които се регулират от националните администрации. Отговорността за гарантиране на приобщаващия характер е на тези регулатори, а на равнище ЕС — на Европейската комисия.

1.10 И накрая ЕИСК би искал Форумът за управление на интернет (IGF) да продължи да се утвърждава като място за дискусии между всички заинтересовани страни в областта на интернет. **ЕС трябва да играе водеща роля** на следващия IGF в Истанбул чрез съвместни действия на Комисията, държавите членки и гражданското общество.

2. Въведение

2.1 Интернет е многостранно явление, върху което не се упражнява цялостен контрол. Най-важните елементи са:

- а) Интернет по дефиниция е мрежа от мрежи. Всяка мрежа е автономна, като много от тях са публични дружества. В отсъствието на цялостен план за справяне с експоненциалното нарастване на интернет трафика, физическите мрежи вероятно са най-уязвимият компонент на интернет, което води до сериозни последици за развитието на глобалното общество.
- б) Администрирането и регистрирането на имена на домейни (.com) и IP адреси се осъществява на децентрализиран принцип от Интернет корпорацията за присвоени имена и адреси (ICANN), която е базирана в Калифорния. Участието в управлението на ICANN заема централно място в съобщението на Комисията.
- в) Световните интернет стандарти и протоколи се разработват от World Wide Web Consortium (W3C), а Работната група за интернет инженеринг (IETF) изпълнява същата задача по отношение на интернет.
- г) Доставчиците на интернет услуги регистрират потребителите и им предоставят достъп до интернет.
- д) Браузъри като Internet Explorer и търсачки като Google дават възможност да се използва интернет. Някои от тези услуги се оказва доста спорни.
- е) Социалните мрежи като Facebook и Twitter изиграха очевидна роля в гражданските безредици и борбата за граждански свободи в много страни.

- ж) Компютърните услуги „в облак“ и услугите за поточно предаване на мултимедия стимулират нарастването на интернет трафика. Доставчикът Netflix (видео по поръчка), за който е необходима висока скорост на изтегляне, предизвиква дебата за неутралността на мрежата в САЩ.
- з) Необходимите действия за оптимизиране на ползите и смекчаване на негативите от интернет са в основата на Програмата на ЕС в областта на цифровите технологии. Освен че се дава тласък на европейската интернет икономика, в нея се разглеждат и въпросите за киберсигурността, киберпрестъпността, защитата на данните, цифровото разделение, подкрепата за лицата с увреждания и в неравностойно положение, и т.н. В много отношения Програмата на ЕС в областта на цифровите технологии е по-скоро упражнение по управление на ЕС, отколкото по управление на интернет, макар че включва необходимите най-важни действия, които ще позволят на Европа да извлече максимална полза от интернет.

3. Съдържание на съобщението

3.1 Комисията изготви редица насоки, които да залегнат в основата на една **обща европейска концепция за управлението на интернет**, която да укрепи ролята на ЕС в развитието на интернет като основен стълб на единния цифров пазар и двигател на иновациите и икономическия растеж, но също и на демокрацията и правата на човека. Комисията възнамерява да утвърди същите насоки, които бяха изложени в предишното съобщение от 2009 г. ⁽¹⁾, и да укрепи модела на участие на множество заинтересовани страни.

3.2 За да се компенсира липсата на цялостен контрол, беше създаден Форум за управление на интернет (IGF) под егидата на ООН. Развитието на този форум е втората тема в съобщението на Комисията. С оглед на загрижеността на Комисията за IGF и амбицията ѝ да участва в контрола на ICANN, е трудно да се избегне заключението, че в това съобщение става дума за политически контрол върху интернет. ЕИСК счита, че за разрешаването на проблемите, свързани с техническото и оперативното управление, като посочените по-горе в буква а), д) и ж), също са необходими целенасочени мерки и действия.

3.3 Европейската концепция се основава на редица общи принципи на европейско равнище, като защита на основните права и демократичните ценности (залегнали във Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права, Европейската конвенция за правата на човека и Хартата на основните права на ЕС), насърчаване на единна, нефрагментирана мрежа, в рамките на която решенията се взимат въз основа на принципи като прозрачност, отчетност и приобщаване на всички заинтересовани страни. Като участници, с които следва да се поддържа висока степен на сътрудничество, в съобщението се споменават изрично Форумът за управление на интернет (IGF) (орган, създаден на Световната среща на високо равнище по въпросите на информационното общество (WSIS) и поощрен от Организацията на обединените нации в нейната резолюция 56/183 (21 декември 2001 г.), Интернет корпорацията за присвоени имена и адреси (ICANN) и Службата за присвояване на имена и адреси в интернет (IANA).

3.4 Подходът на Комисията по въпроса за управлението на интернет се съдържа в съкращението **COMPACT**: интернет като пространство на гражданска (**Civic**) отговорност, един (**One**) нефрагментиран ресурс, управляван чрез подход с участието на множество заинтересовани страни (**Multistakeholder**) в подкрепа (**Promote**) на демокрацията и правата на човека, основан на солидна технологична архитектура (**Architecture**), която поражда доверие (**Confidence**) и улеснява постигането на прозрачно (**Transparent**) управление на основната инфраструктура на интернет, както и на осъществяването чрез нея услуги. Този подход се основава на Туниската програма за информационното общество (18 ноември 2005 г.); за съжаление, обаче, утвърдените в нея принципи изглежда не се ползват с подкрепа на световно равнище, а се поддържат само от дадени страни и в ограничен географски обхват (напр. Препоръката на Съвета на ОИСР относно принципите за разработване на политики по отношение на интернет, 2011 г., и Декларацията на Г-8 от Довил, 2011 г.).

3.5 По-конкретно Комисията предлага:

- определяне, съвместно с всички заинтересовани страни, на съгласуван набор от принципи за управление на интернет;
- оказване на подкрепа на IGF посредством ясно определяне на ролята на публичните органи;
- определяне на ясен график за глобализирането на ICANN и функциите на IANA, като същевременно се гарантира сигурността и стабилността на системата за имена на домейни;

⁽¹⁾ COM(2009) 277 final.

- стартиране на дейността на Световната обсерватория за политиките по отношение на интернет (GIPO) през 2014 г. като ресурс за международната общност;
- стартиране на широка обществена консултация относно участието на всички заинтересовани страни във формирането на бъдещата европейска политика за управление на интернет;
- създаване на структурирани механизми, позволяващи участие във вземането на техническите решения, с цел да се гарантира съвместимостта им с принципите на зачитане на правата на човека;
- укрепване на доверието в онлайн дейностите, със специален акцент върху защитата на данните и сигурността на мрежите и информацията;
- преглед на рисковете на международно равнище от възникването на конфликти между различните закони и юрисдикции в областта на интернет.

4. Оценки и бележки

4.1 Комисията предлага да се формулира обща европейска концепция за управление на интернет, която да позволи на ЕС да играе важна роля в тази важна за бъдещето област, както в икономически, така и в политически и социален план. Това е много важен избор, чрез който може да се даде силен тласък на икономическото развитие на държавите членки, както и на укрепването на демократичните принципи и правата на човека.

4.2 Устойчивото управление трябва да се основава на система на участие на множество заинтересовани страни, посочени в Туниската програма: правителствата, частният сектор, гражданското общество, междуправителствените и международните организации, академичната и техническата общност.

4.3 Принципен подход

4.3.1 **На първо място ЕИСК би искал да изтъкне отново възгледите, които изрази в редица свои становища от последните години относно важноста на интернет като ключово условие за икономическия растеж и заетостта, технологичните иновации и социалното приобщаване.** ЕИСК винаги е засвидетелствал пълната си и убедена подкрепа за информационното общество, стратегията „Европа 2020“ и програмата в областта на цифровите технологии, отправяйки множество предложения и понякога дори критики.

4.3.2 Целта трябва да бъде ЕС да играе водеща роля в развитието на цифровата инфраструктура и особено на високоскоростния широколентов достъп за всички граждани; в създаването на единен цифров пазар с богат избор от европейско съдържание и като инструмент за приобщаване; в преодоляването на „цифровата пропаст“ чрез масово огромяване в областта на цифровите технологии; в проектирането на европейски компютърни услуги „в облак“⁽²⁾; в определянето на подходяща нормативна уредба за защита от киберпрестъпността, нарушаването на неприкосновеността на личния живот, кражбата на самоличност и рисковете за децата, както и за правото на субекта „да бъде забравен“.

4.3.3 **ЕИСК напълно споделя желанието на Комисията да укрепи защитата и насърчаването на основните права и демократичните ценности,** както и правната концепция за единна мрежа, подчинена на еднакви общностни правила (както в други сектори), а не „разпокъсана“ в резултат на различни и потенциално противоречащи си национални разпоредби. Това е необходимо с оглед създаването на единно, достъпно, скоростно и устойчиво европейско пространство за местните управленски органи, гражданите, предприятията и сдруженията с нестопанска цел⁽³⁾.

4.3.4 В тази връзка Комитетът споделя изразените от Комисията опасения относно нарушенията на свободата на словото вследствие на блокирането на социалните мрежи от страна на турската Агенция за информация, технологии и далекосъобщения, както и относно мерките, свързани със свободата на словото, съдържащи се в законодателния пакет за борба с тероризма, който беше приет неотдавна от руския парламент.

4.4 Рамка за съвместно управление

4.4.1 ЕИСК отбелязва, че в съобщението **не се определят достатъчно добре нито концепцията за управление, към което ЕС следва да допринася, нито инструментите,** които следва да гарантират процеси на вземане на решения относно интернет с участието на множество заинтересовани страни; такъв беше случаят и с предложенията за действия, съдържащи се в съобщението „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“⁽⁴⁾. В рамките на едно цялостно съвместно управление могат да бъдат определени по-конкретно различните нива и условия.

⁽²⁾ ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 53-57; ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 9; ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 1; ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 8; ОВ С 76, 14.3.2013 г., стр. 59-65.

⁽³⁾ ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 137.

⁽⁴⁾ ОВ С 54, 19.2.2011 г., стр. 58.

4.4.2 Като изключим това, че посочва положителния опит на държавите от и извън ЕС, Комисията отбелязва **една-единствена инициатива — развитието на платформата Световна обсерватория за политиките по отношение на интернет (GIPO)**, оценено като важна и положителна инициатива — като си запазва възможността да формулира допълнителни оперативни предложения на базата на резултатите от евентуална **бъдеща обществена консултация**. Именно по повод на съобщението обаче вече беше проведена широка консултация, която не доведе до по-голяма конкретност на предложенията, съдържащи се в съобщението, а преди всичко разкри недостатъчния интерес, демонстриран от различните институции и действащи лица.

4.4.2.1 Комисията трябва да дефинира по-ясно специфичната роля и добавената стойност на ЕС в това отношение и изискванията спрямо отделните държави, включително и в светлината на целите на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа. Тя също така трябва да определи коя компетентност е изключителна и коя — споделена, не на последно място за да се избегнат припокриване и възможни конфликти.

4.4.3 ЕИСК изразява безпокойство от пренебрегването и сериозното подценяване — сред държавите членки и сред всички заинтересовани страни — на въпрос, който е от първостепенно значение за икономическото и социалното бъдеще на Съюза. ЕИСК отправя искане към Комисията да предприеме действия, чрез които правителствата, предприемаческите среди и неправителствените организации да бъдат пряко стимулирани да защитават правата на гражданите, и по-конкретно потребителските сдружения, които не са споменати в съобщението.

4.4.4 През последните години ЕИСК изготви множество становища по въпроса за интернет и по-конкретно за Програмата в областта на цифровите технологии, и следва да участва в тези действия.

4.5 Глобализация на основните решения относно интернет

4.5.1 Друг важен аспект са **действията, които ЕС като цяло следва да предприеме на международно равнище** във връзка с управлението на всички електронни комуникации и правата на гражданите. В съобщението не се посочва конкретно как тези инициативи могат да бъдат прехвърлени и на международно равнище.

4.5.2 Това е още по-важно предвид факта, че скандалът Datagate разкри **слабостта на ЕС**, който на срещата на върха в Брюксел през октомври 2013 г. не успя да даде силен колективен отговор, демонстрирайки разединение на международната сцена.

4.6 Процес с участието на множество заинтересовани страни: глобализиране на icann

4.6.1 ЕИСК отбелязва, че е необходима стратегическа рамка. Управлението на интернет повече не може да остане в ръцете на американското правителство, но трябва да се определи прецизно режимът на участие на множество заинтересовани страни, така че да бъде наистина представителен. Трябва да се постигне правилният баланс между държавните институции, големите компании, които защитават интересите на акционерите, и неправителствените организации, които представляват пряко гражданите.

4.6.1.1 Създаването на новаторски ИТ инструменти като GIPO се подкрепя от ЕИСК като важен ресурс на разположение на международната общност за наблюдение на регулаторните политики в областта на интернет и новите технологии, който да улеснява обмена между различните форуми. Това е от полза най-вече за представителите на гражданското общество, които разполагат с ограничени ресурси.

4.6.2 **Що се отнася до ICANN и IANA**, техническият орган най-сетне обяви започването на процес на глобално управление на възложените му технически функции с участието на множество заинтересовани страни от септември 2015 г., когато изтича договърът с правителството на САЩ за управление на националните домейни от първо ниво. Комитетът отправя искане към Комисията да определи ясно каква да бъде ролята на Европейския съюз в бъдещия транснационален орган и да поиска по един технически и един политически представител в борда на новата ICANN.

4.6.3 Важно е също така Комисията да подкрепи укрепването на IGF като място за дискусии между всички заинтересовани страни. ЕИСК изразява желание ЕС да играе първостепенна роля на следващия IGF, който ще се проведе през септември тази година в Истанбул, посредством решителни съвместни действия на Комисията, държавите членки и гражданското общество, които да потвърдят заявеното в съобщението.

4.7 Изграждане на доверие

4.7.1 Във вътрешнообщностен план е важно в съобщението си Комисията да постави правилния акцент върху необходимостта от **изграждане на доверие в интернет посредством нормативни инструменти, които да укрепват неговата сигурност, стабилност и устойчивост**, като реформата на нормативната рамка за защитата на личните данни и директивата относно мрежовата и информационната сигурност.

4.7.2 След доклада на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, последвал скандала Datagate, Европейският парламент, съвсем уместно, обсъди изготвянето на „Европейската цифрова процедура habeas corpus — защита на основните права в епохата на цифровизацията“, посредством конкретни действия, като приоритетен план за следващия законодателен мандат.

4.7.3 ЕИСК ще следи с голямо внимание осъществяването на тези действия и изпълнението на мерките, предвидени в „Пакета за далекосъобщенията“ относно изграждането на единен европейски пазар на далекосъобщителни услуги ⁽⁵⁾.

4.8 Технически стандарти, определящи развитието на интернет

4.8.1 **Един от основните аспекти е този на техническите стандарти.** Откритият транснационален характер на интернет изисква при определянето на техническите стандарти да не бъдат взимани под внимание съображения, свързани с обществения ред, формулирани на равнище държави членки или регионални междуправителствени структури, а по-скоро да се избере някакъв вид саморегулиране на техническата общност, която само в редки случаи да се координира с институциите. Отражението, което този избор може да има върху правата на гражданите, включително свободата на словото, защитата на личните данни (включително правото на субекта „да бъде забравен“) и сигурността на потребителите, както и върху достъпа до съдържание, налага необходимостта **да се вземат точните решения и да се отправят препоръки, които да гарантират, че избраните технически стандарти са съвместими с правата на човека.**

4.8.2 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за организиране на семинари с международни експерти в различните социално-правни, икономически и технически дисциплини, с цел да се гарантира съгласуваност между съществуващите нормативни рамки и новите форми на стандартизация в областта на интернет.

4.8.3 В областта на конкуренцията и свободния пазар е необходимо да се обърне внимание и на случаите, при които ограничен брой частни алгоритми упражняват самостоятелен контрол над личните данни, метаданните и приходите от реклама или авторски права ⁽⁶⁾.

4.9 Конфликти на юрисдикции и закони

4.9.1 Що се отнася до **правните аспекти на интернет**, създаването на единен цифров пазар до 2015 г. беше категорично потвърдено от Комисията и естествено няма как да не включва хармонизация на националните и международните разпоредби, прилагани спрямо онлайн трансакциите. ЕИСК подкрепя намерението да Комисията да започне **преглед на рисковете на международно равнище от възникване конфликти между различните закони и юрисдикции**, които често се усложняват допълнително от разпоредбите на отделните независими регулаторни органи.

4.9.2 ЕИСК отбелязва, че в съобщението никъде не се засяга въпросът за **неутралността на интернет**, посочен като един от основните приоритети на Програмата в областта на цифровите технологии. Комитетът заявява отново позициите, изразени в различни становища; той изразява безпокойство относно регулаторните инициативи, които се обсъждат в САЩ и „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“ ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ ОВ С 177, 11.6.2014 г., стр. 64.

⁽⁶⁾ COM(2012) 573.

⁽⁷⁾ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 139-145.

4.10 Приобщаващ интернет

4.10.1 И накрая ЕИСК подчертава значението на един основен аспект: приобщаващия характер. Приносът на ЕС към глобалното управление на интернет трябва да включва насърчаване на политиките за приобщаване в областта на ИКТ с цел да се създадат предпоставки за едно истински приобщаващо общество (през 2006 г. министри от държавите — членки на Европейския съюз, страните в процес на присъединяване, страните от Европейска асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) и други страни, отговарящи за политиките за електронно приобщаване, подписаха, в рамките на министерската конференция „ИКТ за приобщаващо общество“, Хартата от Рига, в която се предвиждат редица ангажменти с цел да се гарантира изпълнението на ИКТ решения в подкрепа на възрастните хора и в областта на електронната достъпност в ЕС). Комитетът счита, че би било уместно в съобщението да се включи принцип, съгласно който достъпните и лесни за използване ИКТ да бъдат признати за ключови инструменти, позволяващи на лицата с увреждания да разполагат с достъп и да могат да се възползват напълно и ефективно от съществуващите възможности, въз основа на принципа на равнопоставеност.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Рамковата програма за действие от Хього в периода след 2015 г.: Управление на риска с цел постигане на устойчивост“

COM (2014)216 final

(2014/C 451/25)

Докладчик: г-н **Giuseppe Iuliano**

На 8 април 2014 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 Европейската комисия — Рамковата програма за действие от Хього в периода след 2015 г.: Управление на риска с цел постигане на устойчивост“

COM(2014) 216 final.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 10 юли) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 103 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК счита за много целесъобразна и необходима позицията на ЕС по отношение на намаляването на риска от бедствия (НРБ) в контекста на преразглеждането на Рамковата програма за действие от Хього (РПДХ) през 2015 г. Фактът, че то съвпада по време с други инициативи в областта на развитието или изменението на климата за периода след 2015 г. прави тази позиция още по-актуална.

1.2 ЕИСК настоятелно приканва държавите членки да представят на Комисията данни относно рисковете и бедствията в своите страни във възможно най-подробния формат, за да могат да допринесат за по-задълбочен и прецизен анализ на ситуацията в тази сфера.

1.3 ЕИСК е убеден, че трябва да се обърне по-голямо внимание на базисните рискови фактори и на първопричините за бедствията. Сред тези базисни фактори са непланираното градско развитие, уязвимостта на препитанието в селските райони и екосистемите във влошено състояние.

1.4 Значителна част от загубите на човешки живот и икономическите загуби в резултат на бедствия са причинени от по-малки по мащаб, но много чести бедствия. ЕИСК счита, че РПДХ 2015 г. трябва да придаде по-голямо значение на този „разширен риск“, като същевременно се стреми да повиши устойчивостта на общностите, засегнати от посочените бедствия.

1.5 ЕИСК счита, че икономическите и социалните въздействия от бедствията трябва да се анализират по-задълбочено и да се обърне по-голямо внимание на аспекти като производствената инфраструктура.

1.6 ЕИСК счита, че РПДХ след 2015 г. трябва да продължи да следва подход, отчитащ „множество опасности“, като включи и причинените от човека бедствия в по-голяма степен, отколкото досега.

1.7 Управлението на риска от бедствия (УРБ) трябва да се опира на подход, основан на правата, да се съсредоточи върху потребностите и правата на най-уязвимите групи и лица и да изведе на преден план и интегрира подход, съобразен с равенството на половете.

1.8 ЕИСК се застъпва за насърчаване на подходите за местно управление на риска, включващи участие на структурите на гражданското общество на местно равнище и на общностите, които обикайно са изолирани. Местното управление на риска трябва да се включи по-категорично.

1.9 Ролята на организациите на гражданското общество (ОГО) в областта на НРБ също трябва да бъде призната както на местно, така и на международно равнище.

1.10 Стопанските отрасли и частният сектор също трябва да играят важна роля, като включват НРБ в целия производствен цикъл и внасят способността си за иновации.

1.11 Макар и да запазва доброволния си характер, новата РПДХ 2015 г. трябва да постави акцент върху системите за отчетност и прозрачност посредством набор от международно признати показатели. Тези показатели трябва да обхващат не само чисто технически аспекти, а да включват и такива от социален характер.

1.12 ЕИСК оценява положително механизмите за партньорски анализ, въведени от различни държави членки, но изразява убеждение, че в средносрочен план трябва да се премине към системи за отчетност с по-високи изисквания.

1.13 По въпроса за финансирането ЕИСК изразява убеждение, че трябва да се установят условни минимални препоръчителни стандарти за финансиране на действията, свързани с НРБ в политиката за развитие и хуманитарна помощ на ЕС.

2. Контекст

2.1 Приемането на РПДХ за „Развитие на капацитета за устойчивост при бедствия на държавите и общностите“ през 2005 г. несъмнено беше важна стъпка в подхода за намаляване на риска от бедствия. Фактът, че РПДХ беше приет от 168 държави, е свидетелство за тази промяна в нагласите на международната общност спрямо настоящата ситуация, която буди все по-голяма тревога.

2.2 След приемането на РПДХ ЕС включи елементи от НРБ и УРБ в много от своите общностни политики както във вътрешен план, така и в сътрудничеството за развитие или в хуманитарната помощ и бе постигнат значителен, макар и неравномерен напредък.

2.3 Ето защо преразглеждането на РПДХ през 2015 г. е възможност ЕС да преосмисли политиките си в тази област, като ги съобрази с новата международна обстановка и същевременно допринесе за международния дебат, посветен на риска от бедствия и на намирането на по-добри начини за действие в подобна ситуация.

2.4 ЕИСК приветства Съобщението на Европейската комисия относно „Рамковата програма за действие от Хього в периода след 2015 г.: Управление на риска с цел постигане на устойчивост“, тъй като счита, че е много целесъобразно в настоящия момент и би желал да допринесе за този дебат, като представи предложения за секторите на гражданското общество, които представлява.

2.5 След приемането на РПДХ през 2005 г. световните тенденции в областта на бедствията потвърдиха тревожното повишаване на риска и накараха страните, международните организации, организациите на гражданското общество и световната общност да преосмислят позициите си по отношение на НРБ.

2.6 Всички налични данни към момента показват увеличаване на бедствията, по-специално свързаните с хидрометеорологични заплахи в резултат на изменението на климата, но и други, дължащи се на ускорените процеси на урбанизация, недобро териториално планиране, неподходящо земеползване и употреба на природните ресурси, както и повишено излагане на риск от тези заплахи.

2.7 Естествено в отделните региони и страни въздействието на бедствията е различно, а загубите на човешки живот или икономическите щети зависят от нивото на развитие. Но няма нито една страна или регион на планетата, която да не е изложена на тези рискове, и данните от последните десетилетия показват по-сериозни последици от бедствията, включително в развитите страни и в самия Европейски съюз.

2.8 Предвид факта, че през 2015 г. ще се преформулират Целите за устойчиво развитие (ЦУР) и че бе постигнат известен напредък в дискусиите по изменението на климата, трябва да бъдат положени усилия, за да се постигне по-голяма последователност между различните позиции по този въпрос и ЕИСК би желал да допринесе за това.

3. Нови виждания за контекста и типологията на бедствията

3.1 Съобщението на Комисията и преди всичко двете Приложения към него⁽¹⁾ са много изчерпателни в анализа на заплахите и рисковете в световен мащаб и по-специално в ЕС. Те дават и много точно описание на европейските политики, в които са включени и елементи на НРБ. ЕИСК оценява много положително усилието на Комисията да използва надеждни и технически издържани данни, които дават цялостна представа за бедствията на територията на ЕС и политиките за справяне с тях.

3.2 ЕИСК обаче изразява съжаление, че обзорът на бедствията в ЕС се опира на преки данни от едва шестнадесет (16) държави членки плюс Норвегия. ЕИСК настоятелно приканва останалите държави членки, които все още не са предоставили подробни данни, да предприемат незабавни стъпки в тази насока, за да допринесат за усилията за изготвяне на възможно най-ясен и точен анализ на заплахите и бедствията в ЕС.

3.3 В световен мащаб проучванията на Секретариата на Международната стратегия на ООН за намаляване на бедствията (UNISDR) показват, че за разлика от големите бедствия, които предизвикват голям медиян интерес, „малките“ бедствия са много по-чести, причиняват повече загуби на човешки живот и икономически щети и имат по-голямо въздействие върху ежедневието на хората и общностите на планетата. ЕИСК счита, че в РПДХ в периода след 2015 г. трябва да се отдаде по-голямо значение на „разширения риск“⁽²⁾ в резултат на този вид прояви спрямо подхода на „интензивен риск“, който преобладаваше в миналото. Вниманието, отделяно на този вид бедствия, които се проявяват по-често, но са по-малки по мащаб, трябва да е подстъп към засилване на устойчивостта на засегнатите общности. ЕИСК счита, че трябва да се обърне по-голямо внимание на местното въздействие на този вид бедствия.

3.4 Въпреки че съществуват множество проучвания на икономическите последици от бедствията, рядко се анализират разходите под формата на работни места, условия на труд и достоен труд, въздействие върху предприемачите, производствената структура и т.н. ЕИСК счита, че тези въпроси трябва да се анализират по-запълбочено и да се обърне по-голямо внимание на аспекти като производствените инфраструктури⁽³⁾.

3.5 От друга страна, наличните данни показват, че много от бедствията са причинени от съчетание от заплахи, а не са в резултат на само един фактор. Това налага необходимостта от анализ на „свързания с различни опасности риск“ и обмислянето на по-цялостен подход спрямо бедствията и тяхната сложност. Концепцията за „комплексна извънредна ситуация“, която се използваше и преди, и сега в хуманитарния сектор, може да послужи за избягване на опростенчески представи за причините за бедствията, които понякога могат да доведат и до опростенчески отговори. Макар и основните подходи след приемането на РПДХ да поставят акцент върху „природните“ или „неумишлените антропогенни“ заплахи, свидетелствата сочат, че фактори като насилието в маргинализирани градски условия, липсата на управление и различните видове конфликти, редом с други свързани с човека фактори, усложняват бедствията и би следвало да се вземат под внимание. ЕИСК счита, че РПДХ 2015 г. трябва да отчете по-всеобхватно тези елементи, свързани с конфликтите и насилието. Трябва да се приеме по-решителен подход и спрямо бедствията, свързани с технологични заплахи и т.нар. „тройни бедствия“ (земетресение, цунами, ядрена авария) като това във Фукушима.

3.6 Също така ЕИСК изразява убеждение, че трябва да се обърне по-голямо внимание на базисните рискови фактори и на първопричините за бедствията. Всички анализи и прегледи на РПДХ показват, че най-малък напредък е постигнат по четвъртия приоритет за действие — „ограничаване на базисните рискови фактори“⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Работен документ на службите на Комисията: Overview on natural and man-made disasters risks in the EU („Преглед на рисковете от природни и причинени от човека бедствия в ЕС“) SWD (2014) 134 final. EU policies contributing to disaster risk management („Политики на ЕС, допринасящи за управление на риска от бедствия“) SWD (2014) 133 final.

⁽²⁾ Проучванията на UNISDR показват, че 90 % от загубите в резултат на бедствия в световен мащаб се дължат на тези „разширени“ бедствия. (Global Assessment Report („Световен доклад за оценка“). GAR. UNISDR, 2013 г.).

⁽³⁾ Неотдавна беше дадено свидетелство за запълбочено разглеждане на темата. „The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disasters“ („Влиянието на природните и екологичните бедствия върху пазара на труда“). ADAPT Italia и The Japan Institute for Labour Policy and Training. <http://moodle.adaptland.it/mod/page/view.php?id=9533>

⁽⁴⁾ РПДХ съдържа пет приоритета за действие: 1) гарантиране, че ограничаването на рисковете от бедствия е национален и местен приоритет и че за изпълнението му съществува солидна институционална база; 2) определяне, оценка и наблюдение на рисковете от бедствия и укрепване на механизмите за ранно предупреждение; 3) използване на знанията, иновациите и образованието за изграждане на култура на безопасност и устойчивост на всички равнища; 4) ограничаване на базисните рискови фактори; 5) укрепване на подготвеността за ефективно реагиране на бедствия на всички равнища.

4. Управление на риска от бедствия, основащо се на правата на най-уязвимите лица и групи на местно равнище

4.1 Въпреки напредъка от приемането на РПДХ досега, подходът, основаващ се на правата, не е залегал в достатъчна степен в УРБ. Това включва случаи, при които определянето на някои групи като уязвими и правата, които им се предоставят, е допринесло за задълбочаване на тяхната уязвимост, без да се отчита фактът, че те имат и способности. Такъв бе случаят, например, и при опростенческите представи за подхода, основаващ се на пола. ЕИСК изразява убеждение, че при подхода, при който хората са поставени в центъра на вниманието, техните права, равенството, правото на защита, но и правото на устойчиво развитие, включващо и екологична устойчивост, би следвало да се изведат на по-преден план като принципи в РПДХ 2015 г. Включването на аспекти, свързани с пола, подходи, основаващи се на права, уязвими групи, трябва да бъдат сред установените показатели за наблюдение на РПДХ 2015 г. и механизми за отчетност. Организациите на гражданското общество, които се занимават с насърчаване и защита на правата, и по-специално тези, които се занимават с правата на жените и равенство на половете, както и тези, които представляват уязвимите групи, би трябвало да бъдат канени по-често да участват във форумите за обсъждане на НРБ.

4.2 Опитът показва, че инициативи, които са местни или имат местен подход, по-често и по-добре успяват да достигнат до уязвимите групи. ЕИСК се застъпва за насърчаване на подходите за местно управление на риска, включващи участие на структурите на гражданското общество на местно равнище и на общностите, които обичайно са изолирани. Това включва насочване към системи за местно управление на риска, които позволяват да се набележат необходимите институционални действия и механизми. Финансирането на действията за местно управление на риска би трябвало да се ползва с приоритет в националните инициативи и в инициативите, подкрепяни от международни организации.

4.3 Като признава, че именно държавите се ангажират и трябва да се ангажират с РПДХ и нейното изпълнение, и че успехът или провалът на РПДХ 2015 г. ще се обуславя от политическата воля на държавите, ЕИСК би искал да подчертае необходимостта всички структури на местно равнище, общини, кметства, организации на гражданското общество, НПО, академични среди, стопански сектори, синдикални организации да се обединят за изготвянето на планове за УРБ или сходни инструменти. Настоящата липса на връзка между местното равнище и останалите по-високи административни нива ограничава способността за незабавно действие на населението, което е пряко засегнато от дадена заплаха. Това придобива особено значение в развиващите се страни със слаби институционални структури.

4.4 Предприятията и частният сектор играят основна роля в НРБ не само посредством публично-частните партньорства или корпоративната социална отговорност, но и с въвеждането на иновации и опит и включването на идеите за устойчивост, смекчаване на последиците и адаптиране във всички производствени процеси. В съобщението се споменава застраховането, но редом с него би следвало да се посочи по-ясно неотложната необходимост от намаляване на риска, за да може да се генерира продуктивно развитие.

4.5 Предвид конкретните обстоятелства, които могат да се проявят във всеки отделен случай, ЕИСК счита, че трябва да се разшири участието на структурите на гражданското общество в УРБ в световен мащаб и на местно равнище както във вътрешните политики на ЕС, така и във външната му дейност.

4.6 ЕИСК желае да подчертае ролята на формалното и неформалното образование като много ефективен способ за повишаване на осведомеността и ефективността на действията на гражданите в отговор на бедствия. ОГО могат да играят важна роля в тази задача, която излиза извън пределите на формалното образование.

5. Към рамка за отчетност и прозрачност относно целите и показателите за напредък на РПДХ 2015 г.

5.1 ЕИСК като цяло споделя „Принципите за новата рамка“ в Съобщението на Комисията по отношение на отчетността и показателите. Настоящата система за мониторинг на РПДХ е много слаба и не дава добра възможност за измерване на напредъка. Всъщност много държави членки на ЕС не са предоставили точни данни навреме и не разполагат със стабилни и надеждни бази данни в тази област. Поради обществената и политическата чувствителност по отношение на бедствията е особено необходимо да се установят надеждни механизми за прозрачност и отчетност в сферата на НРБ.

5.2 ЕИСК оценява положително въведените от някои държави членки инициативи за партньорски преглед и изразява убеждение, че те би трябвало да се разпространят като начин за постигане на напредък. ЕИСК счита, че в средносрочен и дългосрочен план ЕС следва по-амбициозно да подобри събирането на данни от държавите членки, така че те да са съпоставими и достъпни не само за правителствените институции, но и за гражданското общество, средствата за комуникация, академичната общност, научната общност и други заинтересовани групи.

5.3 Във всички случаи РПДХ 2015 г. ще трябва да установи система от общи показатели, които позволяват да се измерва напредъкът и степента на изпълнение както от страна на държавите, така и на останалите участници. Без да навлиза в детайли в настоящия документ, ЕИСК подкрепя усилията, положени от структурите на гражданското общество във връзка с показателите, и изразява убеждението си, че те трябва да обхващат не само чисто техническите аспекти, включително технократски, а да включват и социални елементи, устойчивост, участие и др. ⁽⁵⁾.

5.4 Прозрачността и отчетността трябва да насърчават и диалога относно НРБ между различните участници: официални организации, политически институции, организации на гражданското общество, частния и стопанския сектор, академичните среди и др.

6. Съгласуваност между програмите за развитие, изменение на климата и НРБ

6.1 В свят като нашия, който е толкова взаимосвързан и взаимозависим, изглежда парадоксално, че е трудно международните „програми“ да бъдат координирани по теми, които поначало са много тясно свързани помежду си. ЕС трябва да се възползва от възможността, която се отваря през 2015 г., когато различни инициативи, свързани с изменението на климата, развитието и НРБ, съвпадат по време, за да даде тласък на тази съгласуваност на международно равнище. По-голямата съгласуваност има множество последици, свързани с концептуални и институционални аспекти, приоритети и др., на които трябва да се обърне внимание, изхождайки от опита на засегнатите общности и отчитайки факта, че развитието, изменението на климата и бедствията не могат да бъдат разглеждани поединично. ЕИСК подкрепя международните усилия за определяне на общи критерии и показатели в областта на ЦУР и РПДХ 2015 г.

6.2 Предвид важната роля, която играе изменението на климата в повишената честота и интензитет на заплахите (по-специално хидрометеорологичните), както и общите цели между НРБ и приспособяването към изменението на климата, трябва значително да се засили координацията между структурите, които насърчават развитието и прилагането на всяка от тези дисциплини.

6.3 Бъдещата РПДХ 2015 г. трябва да изложи по-ясно връзките между бедствията и развитието, които могат да са много различни и комплексни. Добре обмисленото развитие може да намали риска, но може и да го повиши, както често се забелязва. По същия начин отношенията между изменението на климата и бедствията са сложни и взаимозависими. ЕИСК споделя виждането, че концепциите и подходите като тези за устойчивостта могат да бъдат полезни при справянето с тези взаимно допълващи се явления.

6.4 Същевременно ЕИСК желае да изтъкне необходимостта от разглеждане на отношенията между традиционното НРБ и аспектите, свързани със сигурността. Както бе посочено, до момента преобладаващият подход на РПДХ бе насочен към „природните бедствия“, но други заплахи и ситуации, свързани с насилие, конфликт или спор за ресурси, сочат необходимостта да се започне такова сближаване. Идеята за човешка сигурност поставя този въпрос и би следвало да се проучи доколко е полезна в този сектор.

7. Финансиране на НРБ и ангажиментът на ЕС

7.1 Липсата на „култура на превенция“ означава, че както във вътрешен план за ЕС, така и във външната му дейност, НРБ и превенцията на рисковете, смекчаването на последиците или подготовката за бедствия не са били приоритетни. Както ясно се посочва в Съобщението на Комисията, някои програми бяха първи по рода си (DIPECHO ⁽⁶⁾), но делът на финансиране, заделян за тези задачи, беше много малък. ЕИСК изразява убеждение, че трябва да се установят условни минимални препоръчителни стандарти за финансиране на действията, свързани с НРБ в политиката за развитие и хуманитарна помощ на ЕС в унисон с действията на други донори ⁽⁷⁾. За тази цел държавите членки трябва да се съобразят с механизми за финансово наблюдение за действия, свързани с НРБ, които могат да останат включени в политиките за развитие и хуманитарна дейност.

Брюксел, 10 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Joint Civil Society Position on Post 2015 Framework for Disaster Risk Reduction („Обща позиция на гражданското общество относно Рамката за намаляване на риска от бедствия за периода след 2015 г.“) Документът следва насоките на „Elements for Consideration in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction“ („Елементи, които да бъдат взети предвид в Рамката за намаляване на риска от бедствия за периода след 2015 г.“) (UNISDR, декември 2013 г.).

⁽⁶⁾ DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO — Готовност при бедствия на ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“) е програма, създадена през 1996 г. от ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ на Европейската комисия.

⁽⁷⁾ Преглед на възможностите за финансиране на НРБ и натрупания опит може да се види в обобщен вид на адрес: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8574.pdf>

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за отмяна на Директива 93/5/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1993 г. за подпомагане на Комисията и сътрудничество на държавите членки при научното проучване на въпроси, свързани с храните“

COM(2014) 246 final — 2014/0132 COD

(2014/C 451/26)

На 22 май 2014 г. Съветът реши, в съответствие с член 114 от ДФЕС, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за отмяна на Директива 93/5/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1993 г. за подпомагане на Комисията и сътрудничество на държавите членки при научното проучване на въпроси, свързани с храните“

COM(2014) 246 final — 2014/0132 COD.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и тъй като вече е изложил позицията си по този въпрос в становище CES 404/2001 — 2000/0286 COD, прието на 28 март 2001 г. (*), на 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Комитетът реши със 185 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“ да не изготвя ново становище, а да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

(*) Становище на ИСК NAT/099 относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните“, ОВ 2001/C 155, 29.5.2001 г., стр. 32-38.

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG