

Официален вестник на Европейския съюз

С 268



Издание
на български език

Информация и известия

Година 58
14 август 2015 г.

Съдържание

I Резолуции, препоръки и становища

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

506-а пленарна сесия на ЕИСК, 18 и 19 март 2015 г.

2015/C 268/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Настоящата система за гарантиране на безопасността на храните и сигурността на доставките на храни в ЕС и възможности за нейното подобряване“ (становище по собствена инициатива)	1
2015/C 268/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Интелигентни острови“ (становище по собствена инициатива)	8
2015/C 268/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейско сътрудничество във връзка с енергийните мрежи“ (становище по собствена инициатива)	14
2015/C 268/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на устойчивото развитие и участието на гражданското общество в самостоятелните споразумения за инвестиции на ЕС с трети страни“	19

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

506-а пленарна сесия на ЕИСК, 18 и 19 март 2015 г.

2015/C 268/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — План за инвестиции за Европа“ [COM(2014) 903 final] и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013“ [COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)]	27
---------------	---	----

BG

2015/C 268/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Преглед на икономическото управление — Доклад относно прилагането на регламенти (ЕС) № 1173/2011, (ЕС) № 1174/2011, (ЕС) № 1175/2011, (ЕС) № 1176/2011, (ЕС) № 1177/2011, (ЕС) № 472/2013 и (ЕС) № 473/2013“ [COM(2014) 905 final].	33
2015/C 268/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд, що се отнася до увеличаването на първоначалната сума за предварително финансиране, изплащана за оперативни програми, подпомагани по линия на инициативата за младежка заетост“ [COM(2015) 46 final]	40
2015/C 268/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата срещу последиците от извънтериториалното прилагане на законодателство, прието от трета страна, и действията, предприети на основание на това законодателство или произтичащи от него (преработен текст)“ [COM(2015) 48 final — 2015/0027 (COD)]	45

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

506-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 18 И 19 МАРТ 2015 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Настоящата система за гарантиране на безопасността на храните и сигурността на доставките на храни в ЕС и възможности за нейното подобряване“

(становище по собствена инициатива)

(2015/C 268/01)

Докладчик: M. Igor ŠARMÍR

На 27 февруари 2014 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, точка А от Редя и условията за прилагане на Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Настоящата система за гарантиране на безопасността на храните и сигурността на доставките на храни в ЕС и възможности за нейното подобряване“.

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 5 март 2015 г.

На 506-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 март 2015 г. (заседание от 18 март 2015 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 181 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 17 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) оценява факта, че безопасността на храните е сред приоритетите на Европейския съюз и че е създадена стабилна система за нейното гарантиране. Похвално е, че от 2002 г. безопасността на храните в ЕС се следи от специализирана агенция — Европейският орган за безопасност на храните (ЕОБХ), който разполага с всички необходими средства за оценяване на безопасността на продуктите на европейския пазар.

1.2. ЕИСК счита, че през периода на своето съществуване ЕОБХ е доказал своята компетентност. Той безспорно играе много важна роля в областта на превенцията на рисковете за здравето в Европа. Благодарение на него ЕС разполага с една от най-ефективните системи за защита на общественото здраве в света. Но поради високата чувствителност на въпроса за общественото здраве и значението на доверието на потребителите за ЕОБХ, е необходимо да се продължи проучването на възможностите за подобряване на действащата система, по-специално предвид новите въпроси, които повдига науката. С оглед на тази цел ЕИСК държи да отправи някои предложения.

1.3. Прозрачността на процедурата за оценка на нови химически и други продукти, предназначени да влязат в хранителната верига, със сигурност е важна предпоставка за доверието на потребителите в системата и в оценяваните продукти. ЕИСК счита, че е възможно да се внесат някои подобрения в тази област. Например, представяните от производителите задължителни изследвания, които трябва да докажат безопасността на съответния продукт, не се публикуват в научни издания, и освен че необработените данни не се предоставят систематично на научната общност, в редица случаи като аргумент се изтъква търговската тайна. ЕИСК е убеден, че това не е правилно от правна гледна точка, тъй като според самия ЕОБХ данните от задължителните изследвания нямат поверителен характер.

1.4. ЕИСК отправя искане към Европейската комисия, след извършената от ЕОБХ експертиза, да внесе необходимите изменения в съответната нормативна уредба, налагащи систематичното публикуване на задължителните изследвания, както и необработените данни от тях на интернет сайта на ЕОБХ.

1.5. ЕИСК приветства агенцията за неотдавнашните ѝ инициативи за проактивно публикуване на информация.

1.6. В миналото тя беше изпаднала в деликатна ситуация заради конфликти на интереси на няколко нейни експерти. ЕИСК поздравява ЕОБХ за положените през 2012 г. усилия за нормализиране на положението, но препоръчва да се запази бдителност поради изключително чувствителния характер на този специфичен аспект на официалната оценка.

1.7. Задачата на ЕОБХ се усложнява от наличието на научни изследвания, чиито резултати са очевидно повлияни от източника на тяхното финансиране и биха могли да дадат повод за сериозна полемика. ЕИСК препоръчва на ЕОБХ да обърне специално внимание на това явление, тъй като научната литература е важна отправна точка при процедурата за оценка.

1.8. ЕИСК поздравява ЕОБХ за полаганите от много години значителни усилия за по-добро разбиране на действието на смесите и за разработване на нови методологии, които да бъдат използвани при процедурата за оценка, и насърчава ЕОБХ да въведе тези методологии във възможно най-кратък срок.

1.9. ЕИСК препоръчва повишено внимание при прилагането на принципа „дозата прави отровата“, тъй като редица ендокринолози от двадесет години предоставят доказателства, че променливата от решаващо значение при „веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система“, не е дозата, а моментът на попадане под въздействието им. Тези нови знания все още не са отчетени от нормативната рамка, както вече предупреди Европейският парламент в неотдавнашен доклад ⁽¹⁾.

1.10. ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да определи, след консултации с общността на ендокринолозите, списък на продуктите, които биха могли да имат отрицателно въздействие върху развитието на ендокринната система. ЕИСК настоява Комисия да прилага принципа на предпазливост към веществата, включени в този списък, в очакване научната общност да постигне консенсус относно това дали веществата са опасни или са безвредни от хормонална гледна точка.

1.11. Вредителите и болестите, внасяни от трети държави, могат да имат опустошително въздействие върху производителите и потребителите в Европейския съюз. За осигуряване на съгласуваност на системата са нужни засилен граничен контрол, прилагане на принципа на реципрочност и политическа воля от страна на европейските власти.

1.12. ЕС трябва да изгради търговска система, която да не занижава гаранциите в областта на безопасността на храните на европейските граждани. Преразглеждането на законодателството в областта на здравето на растенията и животните дава възможност за подобряване на прилагането на механизмите за контрол, за единното им прилагане и за предотвратяване на отрицателните социални, екологични и икономически последици

1.13. ЕИСК отправя искане да се гарантира пълна проследяемост на храните „от фермата до трапезата“ (включително вносните храни), за да се даде възможност на потребителите да избират тези, които отговарят на определени изисквания за качество и съответстват на действащите стандарти за безопасност.

2. Общи бележки

2.1. Настоящото становище разглежда два донякъде различни въпроса, които обаче имат общ знаменател — европейското общество да бъде убедено в наличието на безопасни храни. Първата част е посветена на настоящата система за оценка на новите продукти, които трябва да навлязат във веригата за доставка на храни, а целта на втората част е да се посочат някои проблематични аспекти, които поражда международната търговия със стоки на хранително-вкусовата промишленост както за земеделските производители, така и за потребителите и гражданите като цяло.

2.2. Безопасността на храните е един от официалните приоритети на ЕС и на институционално равнище тя несъмнено се гарантира по ефективен начин от Европейската комисия и ЕОБХ. Не може да се отрече, че микробиологичните рискове се контролират успешно. През XX в. обаче към микробиологичните рискове се добавиха и химическите рискове и ситуацията в тази област вече не е толкова ясна.

⁽¹⁾ Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2013 г. относно защитата на общественото здраве от вещества, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система (2012/2066(INI)).

2.3. През последните 60 години в околната среда бяха пуснати повече от сто хиляди нови молекули, продукт на синтетичната химия. Въпреки това само много малка част (1-2 %) от тези продукти бяха подложени на оценка на възможните рискове за здравето на човека ⁽²⁾, което предизвиква загриженост, включително по отношение на безопасността на храните. Всъщност, освен веществата, които постъпват направо в хранителната верига (хранителни добавки, остатъци от пестициди или пластмаси) и които по принцип подлежат на процедура за оценка, има и други вещества, които могат да попаднат там косвено чрез почвата, въздуха и водата.

2.4. След повече или по-малко продължителна употреба и консумация определен брой продукти на синтетичната химия вече бяха изтеглени от пазара, след като тяхната токсичност и/или канцерогенни свойства бяха научно доказани (вж. например параграф 2.5). Същевременно други продукти все още не са забранени въпреки съществуващите повече или по-малко основателни научни съмнения. Следователно е напълно логично да се постави въпросът каква е връзката между излагането на населението на въздействието на тези нови продукти на синтетичната химия и прогресивното нарастване на броя на болните от рак и невродегенеративни заболявания, както и на страдащите от стерилитет, диабет или затлъстяване в развитите страни.

2.5. ЕС създаде стабилна система за превенция на рисковете, свързани с навлизането на нови химически или други продукти във веригата за доставка на храни. Европейската комисия (ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“) е отговорна за управлението на рисковете на институционално равнище, а ЕОБХ, компетентната европейска агенция на техническо равнище, отговаря за оценката на рисковете. Въвеждането на новата система вече доведе до някои успокоителни за потребителите резултати: така например вследствие на извършените задълбочени оценки броят на разрешените пестициди в ЕС между 2000 и 2008 г. значително намаля (от 1 000 на 250). От друга страна, това развитие тревожи земеделските производители, които започват да усещат последствията от липсата на активни вещества за борба с вредителите. Парадоксално е, но голям брой от тези забранени в ЕС активни вещества са разрешени в трети държави, които изнасят своята продукция на европейския пазар.

2.6. Въпреки наличието на строга система, опитът от функционирането ѝ сочи, че някои аспекти на извършването на експертизи могат да бъдат допълнително подобрени, още повече че новите научни открития и техните търговски приложения често изправят процедурата за оценка пред нови предизвикателства. Тези предизвикателства са от системен и методологичен характер.

3. Възможности за подобряване на системата за оценка на новите продукти, влизащи в състава на хранителните продукти

3.1. Оценката, извършвана от ЕОБХ, се основава на научно изследване, което би трябвало да докаже безопасността на съответния продукт. Съгласно действащото законодателство това референтно изследване трябва да се предостави от заявителя, т.е. дружеството, което иска да пусне продукта на пазара. Това обаче е доста тревожен аспект, тъй като резултатите от научните изследвания може да се различават радикално в зависимост от източника на тяхното финансиране (вж. параграф 3.4). Все пак е вярно, че в прилаганото от ЕОБХ европейско законодателство са определени условията, които трябва да бъдат спазени при провеждането на тези изследвания, и са предвидени механизми за противодействие на описаната в предходното изречение тенденция за следващите етапи на процедурата на оценка.

3.2. Друг проблематичен аспект на процедурата на оценка е поверителният характер на задължителните изследвания, който изглежда спорен: тези изследвания не се публикуват в научните издания и необработените данни често са защитени от търговската тайна, което не дава възможност на научната общност да направи контраекспертиза ⁽³⁾. Разбираме, че е необходимо данните и информацията относно новите продукти, които биха могли да издадат било състава на продукта, било технологията за производството му, да бъдат защитени с търговска тайна. Това обаче не важи за данните от задължителните изследвания, които съдържат само реакцията на лабораторните животни, консумирали изследваните продукти. Като се има предвид, че в този случай прилагането на търговската тайна не е обосновано от защитата на законните интереси на производителите ⁽⁴⁾, ЕИСК го смята за неправомерно и отправя искане законодателството да бъде адаптирано, за да може необработените данни от задължителните изследвания да бъдат систематично предоставяни на научната общност (на интернет сайта на агенцията) след приключване на експертизата на ЕОБХ.

⁽²⁾ До това заключение са стигнали независимо един от друг Vincent Coglianor от CIRC (Международен център за изследване на рака) и Andreas Kortenkamp, който ръководи Центъра по токсикология към Университета в Лондон.

⁽³⁾ Например, необработените данни от задължителното проучване относно генетично модифицирана царевица MON 863 бяха предоставени на научната общност едва след решението на германски съд през 2005 г., а през януари 2013 г. дружеството Монсанто заплаши, че ще заведе дело срещу ЕОБХ „за разкриване на търговска тайна“, тъй като директорът на ЕОБХ, под натиска на медиите и научната общност, разкри в интернет данни, свързани със сорта царевица GM NK 603.

⁽⁴⁾ Според самия ЕОБХ данните от задължителните (референтни) изследвания нямат поверителен характер.

3.3. ЕОБХ е публична агенция, създадена с цел да се гарантира извършването на независима научна експертиза на новите продукти, влизащи в състава на храните. В миналото обаче ЕОБХ беше критикуван поради конфликт на интереси на някои негови експерти. В повечето случаи те бяха същевременно и консултанти на Международния институт за науките за живота (ILSI) ⁽⁵⁾. ЕИСК оценява факта, че през 2012 г. ЕОБХ положи сериозни усилия да разреши този проблем, така че впоследствие ситуацията се нормализира. Предвид чувствителността на въпроса, ЕИСК препоръчва и занапред да се проявява бдителност.

3.4. В рамките на работата по оценката, компетентните агенции се позовават също и на изследванията в дадената област, публикувани в научните издания. Има обаче свидетелства, че резултатите от научните изследвания може да се различават коренно в зависимост от източника на тяхното финансиране ⁽⁶⁾. Независимостта на научните изследователи е от ключово значение, за да се гарантира надеждността на системата, и задачата на ЕОБХ се усложнява от необходимостта да се прави разлика между научни изследвания на високо равнище и такива със съмнителна стойност поради грешна методология или други причини.

4. Възможности за подобряване на методологията на процедурата за оценка на потенциално опасните продукти

4.1. Методологията за оценка на химическите вещества, които могат да се добавят към хранителните продукти, се основава на т.нар. принцип на Парацелз. Съгласно този принцип „всичко е отрова и всичко е лекарство; и едното, и другото се определят от дозата“. Следователно е достатъчно за всеки продукт да се определи „допустима дневна доза“ (ДДД). С други думи повечето нови продукти могат да се консумират ежедневно, при условие че не се надвишава определено количество.

4.2. В продължение на столетия прилагането на принципа на Парацелз се считаше за надеждно. Но новите синтетични вещества, които се съдържат в хранителните продукти от няколко десетилетия, са ново предизвикателство, което изключва слепото прилагане на този принцип.

4.3. Първият проблем, който възниква, е свързан с управлението на храненето на отделните индивиди. На практика потребителите въобще не знаят за съществуването на ДДД и следователно нямат възможност, дори теоретична, да контролират дали не надвишават „разрешеното“ количество от някое конкретно вещество, което може да се съдържа в различни хранителни продукти, консумирани ежедневно ⁽⁷⁾. Всъщност това понятие остава много научно и техническо и се прилага сред тесен кръг от специалисти.

4.4. Човешкият организъм не е изложен само на едно химическо вещество, а на голям брой остатъчни вещества от пестициди, пластмаси и вещества, добавяни към хранителните продукти. ДДД обаче се определя за всяко химическо вещество поотделно, без да се държи сметка за евентуалното кумулативно или дори синергийно въздействие. За съжаление това въздействие съвсем не е чисто хипотетично, тъй като много изследвания вече показаха, че кумулативното действие на няколко вещества, всяко от които самостоятелно не създава проблеми, може да има сериозни последици ⁽⁸⁾.

4.5. Органите, отговорни за оценка на потенциално опасните продукти като ЕОБХ или FDA в САЩ, от няколко години изучават кумулативното и синергийното въздействие, но резултатите от усилията им все още не са намерили израз в законодателството ⁽⁹⁾, което се дължи на научните затруднения и сложността на тази задача. Въпреки това ЕОБХ заяви, че е доста близо до превръщането на придобитите научни познания в тази област в нормативни изисквания и ЕИСК го приканва да направи това възможно най-скоро.

⁽⁵⁾ Международният институт за науките за живота (ILSI) е лобистка организация на многонационалните компании в областта на агрохимията, хранително-вкусовата промишленост и биотехнологията като напр. Кока-Кола или Монсанто. През пролетта на 2012 г. след доклад на Сметната палата (Специален доклад № 15/2012), в който бяха установени липси на яснота при управлението на конфликтите на интереси в ЕОБХ, Европейският парламент отложи за второ четене решението си да освободи агенцията от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2010 г. в очакване на допълнителни сведения относно водената от нея политика по въпроси, свързани с конфликти на интереси.

⁽⁶⁾ Вж. например, Frederick vom Saal & Claude Hughes, „An extensive new literature concerning low-dose effects of bisphenol-A shows the need for a new risk assessment“ (Многобройни нови публикации относно въздействието на бисфенол-А в малки дози показват необходимостта от нова оценка на риска), *Environmental Health Perspectives*, том 113, август 2005 г. стр. 926-933.

⁽⁷⁾ Изкуственият подсладител аспартам, например, се среща в 6 000 различни продукта.

⁽⁸⁾ Например, Sofie Christiansen, Ulla Hass et al., „Synergic disruption of external male sex organ development by a mixture of four antiandrogens“ (Синергийни смущения в развитието на външните мъжки полови органи в резултат на комбинация от четири антиандрогени), *Environmental Health Perspectives*, том 117, № 12, декември 2009 г., стр. 1839-1846.

⁽⁹⁾ През 2006 г., в отговор на въпрос на евродепутата Paul Lannoue, европейският комисар, отговарящ за селското стопанство, призна, че оценката на смесите не е нормативно уредена. Оттогава до сега не беше постигнат никакъв съществен напредък.

4.6. Накрая, принципът на Парацелз бе поставен под въпрос от т. нар. „вещества, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система“. Става въпрос за вещества, които наподобяват действието на хормоните, най-често на женския хормон естроген. Според много от ендокринолозите те често имат неблагоприятен ефект, когато организъмът е изложен на количества доста под ДДЧ и дори не е възможно да се определи праг, под който те биха били безвредни⁽¹⁰⁾. Доказано е, че за веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система, от основно значение е не дозата, а моментът на поемането им. По-конкретно най-опасният период е този, през който се развива ендокринната система на индивида (пренаталния период, ранното детство и пубертета). Друга особеност на веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система, е фактът, че тяхната токсичност може да се прояви няколко години или дори десетилетия след излагането на въздействието им.

4.7. Понастоящем голям брой естествени или синтетични вещества се разглеждат от ендокринолозите като вещества, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система. Много от тях се срещат редовно в храните за човешка консумация. Става въпрос напр. за много пестициди, диоксини, полихлориран бифенил, фталати, но най-разгорещен спор се води понастоящем за опаковъчния материал наречен бисфенол-А⁽¹¹⁾.

4.8. Доказано е, че веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система, допринасят в голяма степен за намаляване на оплодителната способност при мъжете (явление, установено след Втората световна война), за значително нарастване на случаите на рак на тестисите и на простатата при мъжете и на рак на гърдата при жените, както и за други тежки патологии⁽¹²⁾.

4.9. Компетентните европейски органи, по конкретно ЕОБХ и ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“, се колебаят да предприемат мерки, настоятелно препоръчвани от ендокринолозите, тъй като научната общност изглежда разделена по въпроса за вредното действие на много слабите дози⁽¹³⁾. Голяма част от учените, които провеждат оригинална научноизследователска дейност в областта на ендокринологията, считат за много опасно действието на много слабите дози на веществата, за които им е известно, че водят до нарушения във функцията на ендокринната система, по-специално при бременните жени и малките деца. Според тях става дума за установен факт, доказан с „хиляди научни изследвания“⁽¹⁴⁾, докато според ЕОБХ действието на много ниските дози е само хипотеза.

4.10. След изготвянето на подробен доклад⁽¹⁵⁾, възложен от ГД „Околна среда“, който потвърди становището на ендокринолозите, през октомври 2012 г. ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ прикани ЕОБХ да разгледа критериите за определяне на веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система, и да оцени целесъобразността на методите за изпитване, които съществуват в тази област. Тези действия обаче все още не са извършени и за момента Европейската комисия предлага само пътна карта, която поставя основите за изготвяне на определение на веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система⁽¹⁶⁾. Самата задача е отложена за края на 2016 г.

4.11. Общността на ендокринолозите многократно изрази несъгласието си с позицията на ЕОБХ и други консултативни или регулаторни агенции във връзка с веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система. Конкретни примери са декларацията за постигнат консенсус, публикувана от Американското дружество по ендокринология, в което членуват над 1000 специалисти в тази област⁽¹⁷⁾, международният колоквиум, проведен в Берлин през септември 2012 г., и „Декларацията от Берлемон“ от май 2013 г.⁽¹⁸⁾. Всички лица, подписали тази декларация, са специалисти, които активно публикуват материали по този въпрос, и смятат, че законодателството на ЕС трябва незабавно да започне да отчита знанията, натрупани през годините. Така например, последният регламент относно пестицидите от март 2013 г. изисква извършването на изпитвания, за да се определи дали новият продукт е мутагенен, наред с други характеристики, но не и за да се оцени хормоналното му действие. Това показва, че опасенията на ендокринолозите все още далеч не се възприемат сериозно от страна на компетентните органи.

⁽¹⁰⁾ Декларация от Берлемон относно веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система от 2013 г.

⁽¹¹⁾ През 2008 г. Канада забрани продажбата на бутилки за бебешко хранене, произведени от бисфенол-А (BPA), а през 2011 г. ЕС я последва. От 1 януари 2015 г. Франция забрани използването на бисфенол-А за всички продукти, чието предназначение включва контакт с храни. Тази забрана беше обоснована от научно становище на Националната агенция за безопасност на храните, околната среда и условията на труд (ANSES). На 21 януари 2015 г. Европейският орган за безопасност на храните (ЕОБХ) публикува становище, според което „при настоящите нива на експозиция BPA не представлява риск за здравето на потребителите от всички възрастови групи“.

⁽¹²⁾ Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2013 г. относно защитата на общественото здраве от вещества, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система (2012/2066(INI)), съображения А и В, и Декларация от Берлемон относно веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система от 2013 г.

⁽¹³⁾ ЕОБХ се позовава по-специално на организираните от него колоквиум през юни 2012 г. в Брюксел, на който специалистите ендокринолози са били само една (малка) част от участниците.

⁽¹⁴⁾ По думите на американския ендокринолог Frederick vom Saal на международната конференция, проведена през септември 2012 г. в Берлин.

⁽¹⁵⁾ Andreas Kortenkamp, Olwenn Martin, Michael Faust, Richard Evans, Rebecca McKinlay, Frances Orton и Erika Rosivatz, „State of the art assessment of endocrine disruptors“ (Най-новата оценка на веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система), окончателен доклад, 23 декември 2011 г.

⁽¹⁶⁾ Пътна карта на Европейската комисия във връзка с „Defining criteria for identifying Endocrine Disruptors in the context of the implementation of the Plant Protection Product Regulation and Biocidal Products Regulation“ (Определяне на критерии за установяване на веществата, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система, във връзка с прилагането на Регламента за продуктите за растителна защита и Регламента за биоцидите), юни 2014 г.

⁽¹⁷⁾ Evanthia Diamanti-Kandarakis и др., „Endocrine-disrupting chemicals: an Endocrine Society scientific statement“ (Химически вещества, водещи до нарушения във функцията на ендокринната система: научно изявление на Ендокринологичното дружество), *Endocrine Reviews*, том 30, № 4, юни 2009 г. стр. 293-342.

⁽¹⁸⁾ Вж. бележка под линия 10.

4.12. ЕИСК счита, че е наложително в законодателството да започнат да се вземат предвид натрупаните знания в областта на ендокринологията и заявява съгласието си с позицията, изразена от Европейския парламент ⁽¹⁹⁾. Въпреки че мненията сред „по-широката научна общност“ се различават, становището на голяма част от общността на ендокринологите би трябвало да е до голяма степен достатъчно, за да се приложи най-малко принципът на предпазливост по отношение на веществата, за които ендокринологите са установили, че водят до нарушения във функцията на ендокринната система.

5. Световна търговия: вредители и болести по земеделските култури

5.1. Световната търговска организация (СТО) препоръчва на своите членове да започнат преговори за продължаване и подпомагане на търговията със селскостопански продукти, като намаляват значително и прогресивно помощите и защитата на своите продукти, за да насърчават все повече либерализацията.

5.2. На все по-либерализирания световен пазар, на който търговията с растителни продукти нараства вследствие на търговските споразумения, които ЕС продължава да сключва с трети страни, рискът от въвеждане на нови вредители и нови болести става все по-голям.

5.3. Европейските производители са силно загрижени и разтревожени от навлизането на вредни агенти, които за много от тях представляват голяма опасност и досега не са били познати на територията на Европа. В някои случаи тяхната поява и разпространение биха могли да доведат до рязък спад в различни европейски производства, по-конкретно на слабо разпространени култури, и да причинят тежки икономически загуби на техните производители.

5.4. Освен заплахата за селскостопанската дейност във връзка с някои производства, появата на огнища на вредители или болести с чуждестранен произход води до нарастване на производствените разходи на европейските производители и следователно подбива рентабилността на техните стопанства. Освен това тези бедствия могат да имат широкомащабно икономическо, екологично и социално въздействие на цялата територия на ЕС.

5.5. За да дадем актуален пример, колкото ясен и красноречив, толкова и неоспорим, за сериозността на този проблем, ще посочим неотдавнашния внос на цитрусови плодове с произход от Южна Африка. През миналия сезон в европейските пристанища пристигнаха значителен брой товари с южноафрикански цитрусови плодове, заразени с опасната гъбичка *Guignardia Citricarpa*, която предизвиква болест, причиняваща черни точки по цитрусовите плодове. По-точно този болестотворен агент беше открит 35 пъти в цитрусови плодове, внесени от Южна Африка.

5.6. По този начин либералният подход на ЕС застрашава 500 000 хектара цитрусови гори на своя територия, предвид факта, че няма ефикасно лечение за премахване на тази болест. Появата ѝ би нанесла огромни икономически, социални и екологични щети, компрометирайки сигурността на доставките.

5.7. Въпреки че в някои отношения представлява подобрение на Директива 2000/29/ЕО на Съвета от 8 май 2000 г. относно защитните мерки срещу въвеждането в Общността на вредители по растенията или растителните продукти и срещу тяхното разпространение в Общността ⁽²⁰⁾, проектът за нови разпоредби в областта на фитосанитарната защита все още не разглежда някои жизненоважни аспекти, тъй че за голяма част от най-важните проблеми все още не е предложено решение.

5.8. Освен това следва да се подчертае, че условията, при които се произвеждат хранителните продукти, внесени от трети страни, не отговарят на действащите в ЕС изисквания. Тези страни разрешават употребата на много фитосанитарни продукти, които са забранени в ЕС, разрешените в тях максимално допустимите стойности на остатъчни вещества са по-високи, отколкото на европейска територия, и социално-професионалните условия се различават от тези в Европа. Осигурената защита е много по-малка, а понякога изобщо липсва.

5.9. От гледна точка на европейските потребители е целесъобразно да се наблегне на отчетливата разлика между чуждото производство и това на ЕС по отношение на безопасността и проследимостта.

⁽¹⁹⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽²⁰⁾ ОВ L 169, 10.7.2000 г., стр. 1.

5.10. Действащото законодателство ограничава употребата на все по-голям брой активни вещества в борбата с вредителите или болестите. Тези ограничения, наложени на европейските производители, може да достигнат 50 % от наличните през последните години продукти. Освен това лицата, които боравят с тези продукти, трябва да отговарят на повишени изисквания, да са по-добре обучени и да използват повече средства за защита, когато извършват обработка с тях.

5.11. Принципът на реципрочност би трябвало да гарантира, че всички продукти, които навлизат на даден пазар, задължително са били произведени при спазване на изискванията и стандартите, които се прилагат спрямо производството в Европа, по отношение на здравната сигурност, обвързаността с условия за опазване на околната среда, използването на активни вещества и др.

Брюксел, 18 март 2015 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

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

(2015/C 268/02)

Докладчик: г-жа DARMANIN

На 10 юли 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

„Интелигентни острови“

(становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 март 2015 г.

На 506-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 март 2015 г. (заседание от 19 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 147 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки

1.1. Островите имат уникални характеристики, които пораждаат специфични трудности. Те обаче могат да се превърнат във възможности, ако бъдат прилагани политики за интелигентно и устойчиво развитие, които да предложат на островите конкурентните предимства, които произтичат от устойчивия растеж и по-добрите работни места.

1.2. В контекста на разработването и прилагането на политики за интелигентно и устойчиво развитие следва да бъдат отчетени и специфичните характеристики на островите, и по-специално тяхната уязвимост на въздействието от изменението на климата. С оглед на това политиките и инициативите следва да гарантират широко прилагане на мерки за адаптиране към изменението на климата, за да се гарантира, че островите изграждат и укрепват устойчивостта си на изменението на климата във всички сфери на икономиката.

1.3. Интелигентните политики за интелигентни острови следва да включват т.нар. „островен тест“, чрез който да се тества ефектът на политиките на ЕС върху островите и да се отчита островното измерение. ЕИСК призовава Комисията да прилага „островни тестове“ в работата на всички свои ГД.

1.4. ЕИСК отправя редица препоръки за интелигентна политика с цел да се насърчат интелигентните острови, всяка от които е подробно разяснена и описана в параграфи от 4 до 11 по-долу. Те се отнасят за:

- програмата в областта на цифровите технологии: инвестиции в инфраструктура, завършване на единния пазар и инвестиции в научноизследователска и развойна дейност,
- енергийните доставки: островите като „изпитателни площадки“ за производството на енергия от океаните, приливите и отливите, вълните, слънцето и вятъра; съчетаване на тези технологии,
- градската мобилност и транспорта: „Хоризонт 2020“ и Interreg обхващат програми, насочени към морския транспорт и градската мобилност, с цел постигане на устойчивост на островите; съчетаване на държавни помощи с устойчив транспорт,
- морската политика: морско наблюдение; научноизследователска и развойна дейност в областта на морското минно дело и океанографията, при която островите да се използват като изследователски центрове; оценка на въздействието на островите върху морската политика; роля на островите в морската политика,

- търговията със стоки и услуги: най-добри практики в областта на нишовата търговия; адаптиране на политиката, за да се създадат благоприятни условия за нишова търговия на островите; открити лаборатории за икономическо и социално развитие на островите,
- туризма: достъпност; специфичен характер и въздействие на туризма,
- управлението на водите: политика, съобразена с уникалните специфики на островите, и последно
- образованието, обучението и ученето през целия живот.

1.4.1. Приема се, че изпълнението на тези препоръки на първо място — и в зависимост от съответните правомощия и отговорности, били те съвместни или не — се пада на местното, регионалното, националното равнище или на равнището на ЕС. Сътрудничеството между различните равнища в това отношение е силно препоръчително.

2. Обхват

2.1. В настоящото становище ЕИСК използва за основа определението за острови на Организацията на обединените нации. Неговият обхват обаче, от една страна, се ограничава до островите, които са част от Европейското икономическо пространство (ЕИП), а от друга — се разширява с включването на малките и средните острови, които са държави и членки на ЕИП. Това се отнася по-конкретно за Малта, Кипър и Исландия.

2.2. С понятието „интелигентен остров“ ЕИСК обозначава по-конкретно островен район, който генерира устойчиво местно икономическо развитие и високо качество на живота, постигайки отлични резултати в множество ключови области на устойчивото развитие, като икономиката, мобилността, енергетиката, околната среда, ИКТ, водите, образованието и човешкия капитал, и се справя отлично с управлението.

3. Въведение

3.1. Заради своята изолираност и периферно разположение европейските острови понякога са в по-неблагоприятна позиция от континенталната част на Европа. Географското им разположение обаче има както големи предимства, така и недостатъци; понастоящем островите разполагат с огромен потенциал за растеж и развитие, което е от полза не само за самите тях, но и за Европа като цяло. Затова ЕИСК призовава за интелигентни политики и инициативи за интелигентно развитие на европейско, национално и регионално равнище, които да отчитат и специфичните характеристики на островите. Отговорността за провеждането на интелигентни политики на островите обаче следва да е споделена между всички гореспоменати равнища, а не да пада изключително върху една категория. С оглед на тази споделена отговорност, но не само и единствено заради това, ЕИСК призовава за сформирането на експертна група за островите, която да упражнява надзор над политиката и нейната приложимост и въздействие върху островите. Освен това ЕИСК препоръчва да бъде създадена открита платформа за островите, която да изпълнява ролята на форум за координация между островите и за действия във връзка с целите за интелигентни острови.

3.2. Тези специфични характеристики на островите често водят до някои социални особености, като обезлюдяване вследствие на преместване на населението към континенталната част в търсене на предполагаеми по-добри възможности, трудности по отношение на транспорта и понякога маргинализация. Някои острови обаче са успели да превърнат тези недостатъци в предимства, като са създали ниши и така са се отличили от останалите.

3.3. С оглед на специфичните характеристики на островите ЕИСК призовава политиките на ЕС да включват т.нар. „островен тест“, чрез който да се тества техният ефект върху островите и да се отчита островното измерение. ЕИСК призовава Комисията да прилага „островни тестове“ в работата на всички свои ГД.

4. Цифров капацитет

4.1. Интернет ясно се очертава като сектор с потенциал за растеж в Европа; затова една от целите ни за периода до 2020 г. е да се гарантира, че до 2020 г. всички европейци ще имат достъп до ширококоловия интернет, а до 2015 г. 50 % от хората ще извършват покупки онлайн.

4.2. Що се отнася до целта за гарантиране на широколентово интернет покритие до 2020 г., съществуват някои инфраструктурни проблеми, като някои райони, включително острови, изостават в това отношение. Понастоящем редица острови, особено най-отдалечените, са с ниска степен на навлизане на интернет и със слаб публичен достъп до интернет.

4.3. Макар че една от целите на стратегията „Европа 2020“ беше да се осигури интернет покритие в цяла Европа до 2013 г., на някои острови тя все още не е постигната, главно поради проблеми с инфраструктурата.

4.4. Цифровият капацитет е един от начините, по които островите могат да намалят негативите от географската си изолация, не само заради възможностите, които електронната търговия предлага по отношение на предприемачеството, заетостта и МСП, но и тъй като така се дава възможност на обществеността да извлече по-големи ползи от единния пазар.

4.5. За тази цел ЕИСК призовава да се предприемат конкретни действия както на европейско, така и на национално равнище, за:

- i) инвестиране в инфраструктура с цел да се осигури пълно навлизане на широколентовия достъп на островите;
- ii) завършване на изграждането на единния цифров пазар, за да се гарантира, че островите не са поставени в неизгодна позиция, и за да им се осигури възможност да участват пълноценно в единния пазар; и
- iii) инвестиране в научноизследователска и развойна дейност на европейско равнище, като се използва потенциалът на островите за насърчване на заетостта и растежа в отдалечените райони. Нещо повече, тази научноизследователска и развойна дейност следва да се използва като инструмент за генериране на повече социални иновации на островите.

5. Енергийна устойчивост

5.1. Европа въведе цели в областта на енергетиката за периода до 2020, 2030 и 2050 г., за да стане по-устойчива и да намали използването на изкопаеми горива за посрещане на нашите енергийни нужди. Някои от островите в ЕС не само разчитат на изкопаеми горива, за да покриват всички свои енергийни нужди, но и зависят от специфични, налагащи ограничения методи за тяхното транспортиране по море.

5.2. Затова е още по-важно островите да възприемат по-устойчив модел на потребление на енергия. Поради самата си същност островите са в добра позиция да оползотворяват в максимална степен енергията от океаните, вятъра и слънцето.

5.3. Има успешни примери, които показват, че островите имат потенциала да станат устойчиво независими по отношение на енергийните си нужди. Така например от 1997 г. остров Самсø, разположен край бреговете на централна Дания, е определен за датския „остров на възобновяемите енергийни източници“. Благодарение на 11-те си разположени на сушата вятърни турбини през последните десет години той си осигурява напълно самостоятелно необходимата енергия от възобновяеми източници. От 2014 г. един от Канарските острови — Ел Йеро — също задоволява напълно самостоятелно своите енергийни нужди чрез производство на енергия от вятърни турбини и водноелектрическа централа.

5.4. Островите в Европа могат да извлекат голяма полза от възобновяемите енергийни източници. Освен че намалява техния въглероден отпечатък, секторът е източник на растеж и заетост не само в своите собствени рамки, но и отвъд тях; такъв е случаят със Самсø, който се превърна в туристическа дестинация благодарение на усилията си да стане устойчиво енергийно независим.

5.5. С оглед на това ЕИСК призовава да бъдат предприети следните действия както на европейско, така и на национално равнище:

- i) да се постави акцент върху научноизследователската и развойната дейност на островите в областта на производството на енергия от океаните, вълните и приливите и отливите, като не само се използват островите за „изпитателни площадки“ — макар че това е важен въпрос — но и се извлича полза от местните знания и експертен опит в научноизследователската сфера;
- ii) да се проучи какво ще бъде въздействието от съчетаването на различни форми на производство на енергия от възобновяеми източници в малки и изолирани райони като островите; и
- iii) да се даде ход на конкретни инициативи в областта на иновациите, насочени към островите.

Тези действия следва да отчитат специфичните условия на островите в различните морета/океани.

6. Транспорт и мобилност в островните градове

6.1. Транспортът е особено сериозен проблем за жителите на островите, тъй като, бидейки заобиколени от море, те зависят в много голяма степен от фериботните и въздушните връзки. Освен това островите са изключително зависими от морския транспорт и по отношение на износа и вноса на стоки. Затова фериботните услуги обикновено получават държавни помощи и субсидии, за да се намали тежестта на разходите за фериботен превоз за жителите на островите. Много транспортни предприятия използват нискокачествени горива, което представлява заплаха за работещите в морския транспорт, местното население и туристите.

6.2. Макар че градската мобилност зависи от широкото използване на моторни превозни средства, все повече навлизат в употреба и някои устойчиви средства за градски транспорт; пример в това отношение е използването на превозни средства с ниски емисии на Еолийските острови. На островите има по-големи възможности за въвеждане или по-широко използване на хибридни и електрически автомобили.

6.3. ЕИСК препоръчва да се предприемат следните действия:

- i) специфичните проекти по линия на „Хоризонт 2020“ да имат за цел постигането на енергийноефективен морски транспорт за островите;
- ii) държавни помощи за транспорт да се отпускат на дружества, които предприемат конкретни стъпки за намаляване на емисиите и използват висококачествени горива в морския транспорт;
- iii) проектите по INTERREG да имат за цел постигането на енергийноефективна градска мобилност на островите;
- iv) да се постави акцент върху създаването на достойни и по-устойчиви работни места на островите. ЕИСК призовава също така да се намали несигурната заетост при персонала на авиолиниите, които извършват полети до островни дестинации, и на круизните кораби, чиято дейност често извлича полза от привлекателността на островите;
- v) достъпността за възрастните хора или хората с увреждания също следва да бъде част от интелигентните транспортни политики на островите.

7. Морска политика

7.1. През последните години се отделя все по-голямо внимание на т.нар. синя икономика и нейния потенциал. Морското дело е от огромно значение за островите, тъй като те са заобиколени от море.

7.2. Островите могат да извлекат конкретни ползи от прилагането на морската политика на равнище ЕС.

7.3. ЕИСК отново отправя призив за изготвяне на становища, в които да се подчертае значението на островите в ЕС за морските традиции и тяхното ноу-хау в мореплавателните дейности. Островите в ЕС имат сравнителното предимство да осигуряват моряци с натрупано от поколения ноу-хау, което не бива да бъде загубено. В период на висока безработица на сушата обаче секторът на морския превоз в ЕС страда от добре познатия проблем с недостига на моряци в ЕС, които да могат да бъдат назначавани като офицери във флота на ЕС.

7.4. ЕИСК препоръчва да се предприемат следните действия:

- i) да се предприемат стъпки, за да се гарантира, че островите извличат конкретни ползи от морското наблюдение;
- ii) да бъде възложено на островите да провеждат научноизследователска и развойна дейност в областта на морското минно дело, океанографията и картографирането на морското дъно, а капацитетът им в тези сфери да бъде развит; островите могат да играят по-голяма роля при опазването на биологичното разнообразие, а предприеманите на различни равнища инициативи в тази област би трябвало да бъдат подкрепяни;
- iii) Европейската комисия да изготви европейска оценка на въздействието относно ролята на европейските острови в морското дело;
- iv) да се положат целенасочени усилия в областта на морското дело, със специален акцент върху островите и тяхната роля;
- v) ЕС да предприеме действия за привличане на жителите на островите към морските професии и за осигуряване на необходимото обучение.

8. Островни продукти и услуги

8.1. Островите в Европа са на различен етап на развитие: някои са още на етап „миграция, парични преводи, помощи и бюрокрация“ (Migration, Remittance, Aid and Bureaucracy — MIRAB) (Bertram and Watters, 1985 г.), други са малки островни туристически икономики (Small Island Tourist Economies — SITE) (McElroy, 2006 г.), а трети са достигнали етапа „хора, ресурси, отвъдморски връзки, финанси, транспорт“ (People, Resources, Overseas, Finance, Transportation — PROFIT) (Baldacchino, 2006 г.).

8.2. Някои ясни примери на добри практики сред островите на етап PROFIT са:

- Джърси: управление на личното състояние,
- Малта: електронни игри,
- Исландия: изчисления в облак,
- Кипър: регистрация на флага,
- Крит: лазерна корекция на зрението.

8.3. Островите са по-конкурентоспособни, когато намерят конкретни нишови пазари и се специализират в тях.

8.4. С оглед на това ЕИСК препоръчва:

- i) да се идентифицират най-добри практики за островите;
- ii) регионалните политики да обслужват подобно нишово развитие;
- iii) островите да бъдат използвани като открити лаборатории за разработването на такива продукти или услуги, които след това да бъдат разпространени широко в континентална Европа.

9. Островен туризъм

9.1. Островите много често са свързани с туризма (модел SITE), но макар и да е важен сектор за островите, туризмът не трябва да се разглежда като единствен или основен отрасъл, а трябва да се обърне необходимото внимание на промишлеността като цяло.

9.2. Нишовият туризъм дава ясно изразено конкурентно предимство на островите пред по-достъпните райони в континентална Европа. Нишов туризъм обаче не трябва задължително да означава по-скъп туризъм. В това отношение достъпността на островите е от ключово значение за осигуряването на достъпност от финансова, физическа и транспортна гледна точка, като се спазват изискванията за опазване на околната среда.

9.3. С оглед на това ЕИСК препоръчва:

- i) свързаните с туризма политики да отчитат ситуацията на островите;
- ii) достъпността на туризма да включва не само аспекта на превоза до островите, както е посочено по-горе, но и финансовата достъпност и достъпността от гледна точка на мобилността, както и спазването на изискванията за опазване на околната среда.

10. Управление на водите

10.1. Островите имат сходни проблеми по отношение на управлението на водите, а именно: недостиг на вода, влошено качество на водата; неподходящи практики в областта на водите, като прекомерно използване на ресурсите; и допълнително търсене вследствие на туризма.

10.2. Вулканичните острови придават още едно измерение на управлението на водите, което обикновено не се разглежда в политиките в тази област: аспектът на водоизточниците, използвани за лечебни цели.

10.3. С оглед на това ЕИСК препоръчва политиките за управление на водите да отчитат особеностите на островите, доколкото техните нужди често се отнасят по-скоро до:

- i) повторното използване на водите;
- ii) разграничението между питейна и непитейна вода;
- iii) обезсоляването на морската вода;
- iv) събирането на дъждовна вода; и
- v) подобряването на устойчивостта на водоизточниците, използвани за лечебни цели.

11. Образование, обучение и учене през целия живот

11.1. Образованието често се смята за елемент с ключово значение за подобряването на стандарта на живот. Това важи с още по-голяма сила за островите. Висшите учебни заведения на островите често са специализирани в конкретни области, което също е отражение на нишовия подход; жителите на островите обаче следва да имат достъп и до традиционното общо висше образование.

11.2. За тази цел потенциалът на цифровия свят трябва да бъде допълнително оползотворен, за да се гарантира, че жителите на островите имат същия достъп до учене и обучение като жителите на континентална Европа. Ясен пример за потенциала на дигиталния свят са Цикладските острови, където масово се използват телеконференции за учебни цели.

11.3. Островите са засегнати в по-голяма степен от обезлюдяване вследствие на преместване на населението; затова ученето през целия живот може и трябва да бъде една от политиките и практиките за задържане на работна сила, която не само да е пригодна за заетост, но и да бъде привлечена да остане на островите.

11.4. С оглед на това ЕИСК препоръчва политиката да:

- i) анализира ролята на образованието за напредъка на островите;
- ii) възприеме подходи за учене през целия живот, които да осигуряват пригодност за заетост и работна сила, способна да използва пълния потенциал на пазара на труда на островите;
- iii) гарантира, че островите няма да бъдат лишени от своята работна сила.

Брюксел, 19 март 2015 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейско сътрудничество във връзка с енергийните мрежи“

(становище по собствена инициатива)

(2015/C 268/03)

Докладчик: г-н COULON

На 16 октомври 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

„Европейско сътрудничество във връзка с енергийните мрежи“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 март 2015 г.

На 506-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 март 2015 г. (заседание от 18 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 167 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК счита, че засилено европейско сътрудничество в областта на енергийните мрежи е от жизненоважно значение за гражданите и предприятията.

1.2. На заинтересованите страни от гражданското общество и регионите се пада ключова роля в енергийния преход — единствената гаранция за ефективност, ценови контрол и борба срещу изменението на климата.

1.3. ЕИСК предлага създаването на пространства за обмен на опит между териториалните власти и представителите на гражданското общество като съвместна инициатива на Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, както и включването на ИСС и сродни институции от всяка държава членка.

1.3.1. ЕИСК приветства предложението за създаване на форум на енергийните инфраструктури, съдържащо се в съобщението на Комисията относно енергийния съюз. Във форума следва да се отдели значително място на гражданското общество с цел:

- систематизиране на обратната връзка и появата на добри местни практики,
- насърчаване на дебата относно местната нормативна уредба и насочване на финансирането към ефективните модели,
- работа върху приемливостта и подкрепата за различните енергийни предизвикателства.

1.4. ЕИСК предлага създаването на „европейска енергийна спестовна книжка“. Тази книжка, която всеки европейец ще може да открие, като получава малко по-високо от годишната инфлация в Съюза възнаграждение, ще привлече сумите, предназначени специално за европейски проекти в областта на енергетиката, и ще даде възможност за увеличаване на европейското финансиране (от публични или частни дружества).

2. Въведение

2.1. През следващите няколко години разработването на енергийни мрежи ще бъде „жизненоважно“ предизвикателство за Европа. Тяхното разширяване и укрепване е неотменно условие за успеха на енергийния преход, който е абсолютно необходим в борбата с изменението на климата, за конкурентоспособността и привлекателността на Европа и накрая за сигурността на доставките за потребителите.

2.2. Този процес предполага мобилизиране на стотици милиарди евро, започвайки от програмата на Комисията за възстановяване, с цел постигане на икономически растеж, създаващ дейност и заетост. Тези инвестиции ще вървят заедно с повсеместното разпространение на интелигентните мрежи (както транспортни, така и разпределителни), които се утвърждават като широкообхванат пазар. Необходимо е допълнително иновативно финансиране, включително чрез покана за финансиране от страна на гражданите срещу възнаграждение.

2.3. Реалната европейска политика в областта на енергийната инфраструктура изисква разработване на ключови сектори в сферата на иновациите, които ще увеличат европейската конкурентоспособност в условията на световна конкуренция.

2.4. Даденият приоритет на енергийните мрежи ще е първостепенен елемент на това засилено европейско сътрудничество/ европейска интеграция в областта на енергетиката, която днес се явява като неотложна необходимост, широко отразена в предходните дейности на ЕИСК, по-специално в тези, свързани с изграждането на европейска енергийна общност. Точно това е амбицията на Енергийния съюз, предложен от новата Комисия и ръководен от заместник-председателя Maroš ŠEFČOVIČ.

2.5. В съответствие с приоритетите на ЕИСК Енергийният съюз има за цел да насърчава диалога и сътрудничеството, единствените източници на намаляване на разходите, повишаване на ефективността и задоволяване на потребностите на гражданите и предприятията.

3. Предизвикателствата на газова инфраструктура в Европа

3.1. През 2014 г. положението в Украйна разпали безпокойството на Европа относно доставката на природен газ. При положение че находищата в Северно море или Нидерландия се изчерпват, диверсификацията на вноса днес е основно предизвикателство, така, както и способността на Европа да се справя с потенциални прекъсвания на доставките. Това ще означава, че през следващите години трябва да започнат или продължат редица проекти за трансгранични газопроводи, за компресори за обръщане на потоците в случай на нужда или за терминали за метан. Едновременно с това в Европа ще е необходима вътрешна инфраструктура за създаване на благоприятни условия за интеграцията на вътрешния пазар и за да се избегнат ценови разлики, дължащи се на претоварвания.

3.2. Освен това енергийният преход в много отношения разклаща перспективите пред производителите на газ, като изпраща различни сигнали, които могат понякога да се окажат противоречиви. Всъщност газопреносната инфраструктура предполага инвестиции, които се амортизират в продължение на много десетилетия. В този контекст волята за намаляване на енергийното потребление или за промяна в потреблението чрез преминаване от въглеродни източници към възобновяеми енергии допринася в незначителна степен за насърчаването на такива инвестиции. Още повече, че появата на шистов газ в САЩ (и във връзка с това вносът на въглища от САЩ) не беше предвидена и доведе до свръхинвестиции в мощности за производство на енергия в комбиниран цикъл, които трябваше да бъдат допълнение на централите за производство, работещи с прекъсване. Енергийният преход обаче върви заедно с развитието на производството на биогаз, който ще изисква известно адаптиране на мрежите с цел отчитане на събирането и разпокъсания характер на тези производствени източници.

3.3. По тази причина за природния газ е с основно значение европейската енергийна стратегия да следва ясна и предвидима траектория, с оглед значителните инвестиции, които ще трябва да бъдат извършени и чийто размер, за периода до 2020 г., се оценява на 70 млрд. евро от Европейската комисия и на 90 млрд. евро от ENTSO-G.

4. Предизвикателството на електроенергийните мрежи в енергийния преход

4.1. Мрежите за пренос и разпределение на електроенергията са гръбнакът на европейската електроенергийна система и ключов елемент за енергийния преход. Те трябва да се адаптират към новите начини на производство, които използват възобновяеми източници, по-разпръснати в географски план и с прекъснат цикъл на работа, както и към новите нужди на потребление, с цел да гарантират равновесието между предлагането и търсенето на електроенергия. В много страни първите линии с високо и свръхвисоко напрежение първоначално са разработени най-напред във връзка с централизирани средства за производство, първо термично, след това водно и накрая атомно. Потребителските нужди на градските и промишлените райони, които отбелязаха много бърз растеж след 1950 г., впоследствие направляваха трасето на нови линии. Днес през Европа преминават големи потоци енергия от възобновяеми източници, които пресичат националните граници и правят все по-необходима солидарността между териториите.

4.2. Целите на ЕС за 2020 г. и за 2050 г., като вземат под внимание борбата с изменението на климата и опазването на околната среда, сигурността на енергийните доставки и конкурентоспособността, водят до огромно увеличение на инвестициите в децентрализирани мощности за производство на електроенергия от възобновяеми източници. Във Франция, както и в Германия, а така също и в Испания и Италия, около 95 % от тези производствени съоръжения са свързани с електроразпределителната мрежа (с ниско и средно напрежение). Тази децентрализирана енергия, обаче, до голяма степен се произвежда с прекъсване, когато има вятър или слънце. Следователно ролите и задачите на доставчиците на електроенергия трябва да се променят радикално. До вчера електроразпределителната мрежа трябваше да се справя само с няколко „електрически претоварвания“ и доставката за крайния потребител се извършваше на принципа „от горе надолу“, от началото към края на производствената верига, електроенергията се произвеждаше централизирано и се доставяше по преносна мрежа (с високо и много високо напрежение). В бъдеще управлението на мрежата ще се промени. Свързването на все повече децентрализирани възобновяеми енергийни източници, зареждането на електрически превозни средства и нарастващата роля на клиентите, които могат да участват активно на пазара на управление на натоварването, ще променят отговорностите и дейностите на електроразпределителите, както и връзките между разпределителните и преносните мрежи. Така в бъдеще разпределителните мрежи ще бъдат все по-взаимосвързани и сложни, включващи многобройни производствени източници и свързващи все по-разнообразни потребители по различно време; потоците електроенергия ще могат дори да текат в обратен ред и в случай, когато по места производството значително надхвърли потреблението, от разпределителните мрежи да се прехвърлят директно към преносните мрежи. По правило може да се очаква, че трудностите, пред които са изправени мрежите за пренос на електроенергия понастоящем, по-специално управлението на претоварването, скоро ще се превърнат в реалност в ежедневната дейност на операторите на електроразпределителни мрежи.

Повишена гъвкавост на производството

4.3. Този енергиен преход, започнал във всички европейски страни, води до различно разположение на източниците на производство; новите обекти, по-разпръснати от „конвенционалните“ средства за производство, не съвпадат с предходната карта. Производството на вятърна или фотоволтаична енергия обикновено е разположено в райони, отдалечени от главните центрове на потребление. В Германия например преносът на вятърната енергия, произведена в Северно или в Балтийско море, към центровете на потребление на юг е голямо предизвикателство и при настоящата липса на достатъчен капацитет за пренос производството на енергия от възобновяеми източници трябва в някои случаи да бъде ограничавано, което води до физическо и икономическо разхищение. Следователно мрежата трябва да се адаптира бързо, за да може да включи новите източници на производство. Освен това, що се отнася до темпото и степента на разпространение на производството на енергия от възобновяеми източници, енергийните политики на държавите членки би трябвало да отчитат въздействието върху енергийните системи в другите държави членки.

4.4. Освен свързването, мащабното развитие на тези нови различни производствени източници (за разлика от управляемите производствени източници, които до момента преобладават) кара участниците да се замислят за управлението на електроенергийната система и да изобретяват нови инструменти за направляване.

4.5. След като започне да функционира, съхранението на електроенергия ще бъде много добър отговор на временното прекъсване на производството на енергия от възобновяеми източници и на променливостта (всекидневна или сезонна) на потреблението. Въпреки това тези технологии днес са ограничени и се свеждат главно до хидравлично изпомпване — технология, която, разбира се, се е доказала (използвана в продължение на почти 80 години), но е ограничена от недостига на обекти и тяхното въздействие върху околната среда. В допълнение, тя включва големи инфраструктурни обекти, които изискват пренос на електроенергия и в двете посоки: изпомпване и възвръщане. Идеалният случай би бил дифузно съхранение.

4.5.1. Съществуват други възможности, например съхранение под формата на водород, но никоя от тях не може да доведе до широкомащабно промишлено развитие по-рано от десет години.

4.6. При настоящата липса на достатъчно децентрализиран капацитет за съхранение, който да е ефективен, рентабилен и щадящ околната среда, и дори при включване на различните възможности, свързани със собственото потребление, най-доброто решение за приемане и насърчаване на новите възобновяеми енергии днес продължава да бъде доброто управление на потоците. Именно за това дава възможност достатъчно свързана и издръжлива мрежа в регионален, национален и европейски мащаб. Чрез гарантиране на обединяване на производствения капацитет чрез взаимно свързване в различни мащаби гъстотата на енергийните мрежи позволява да се осъществяват значителни икономии, като същевременно се гарантират доставките на електроенергия на цялата територия на Европейския съюз.

4.7. Тази икономия на ресурси не е свързана само с размера на мрежата. Възможността за нея се дължи на съчетание на различия: социални, културни, географски, метеорологични, или на различия в начините на производство. Да се върнем на примера с взаимното свързване на европейските мрежи: от една страна, пиковите на потребление вечер са отместени във времето поради различията в начина на живот на съседни страни — в Белгия, Германия, Франция или Испания не се вечеря по едно и също време — както и в Румъния, България, Гърция или Полша. Освен това електрическите системи на европейските страни са повече или по-малко чувствителни към някои променливи величини: напрегнатите периоди във Франция са силно зависими от ниските температури — пикове на потребление ще има в особено студена зимна вечер, около 19 ч. — докато Германия, от своя страна, е силно чувствителна към производството на вятърна енергия, а в Испания пиковите в потреблението ще бъдат в средата на деня, около 13 ч., заради използването на климатичните инсталации.

4.8. Обединяването на производствения капацитет чрез междусистемни връзки позволява на всяка страна да споделя риска, свързан с тези променливи величини, като по този начин се намалява необходимостта от производствен капацитет.

4.9. Мрежите за пренос на електроенергия позволяват силно широкомащабно увеличение на броя източници на възобновяема енергия и по-добро управление на трудностите, породени от непостоянния им характер; мрежата позволява по-рядко да се прибегва до капацитет за компенсиране, наречен „резервен“ (back up), много често топлоцентрали, работещи с изкопаеми горива (въглища, газ, нефт), с големи емисии на парникови газове (ПГ). Мрежите (преносни и разпределителни) осигуряват пренос на моментните местни свръхпроизводства, например при голямо фотоволтаично производство по време на обедната почивка в жилищен район, към зони на потребление. Те ще позволят и да се покриват нуждите на същото това население през нощта и в дните със слабо или никакво слънцегреене.

Необходимост от модулиране на енергопотреблението

4.10. Една добре управлявана европейска мрежа, опираща се на инфраструктура, съобразена с новото географско разположение на производството, се явява основен инструмент за енергийния преход. Това обаче е само част от проблема.

4.11. В индустриализираните страни напълно управляемите производствени методи, налични до началото на 90-те години, като хидравлични или ядрени, доведоха до това да се приеме, че производството трябва да се приспособи към потреблението (търсене и доставка), а не обратното. Мрежовият оператор е трябвало да гарантира приспособяване на производството и доставката към промените в потреблението, за да се осигури постоянен баланс между производство и потребление на електроенергия.

4.12. Но ситуацията се е променила, и то необратимо. Развитието на новите начини на потребление на електроенергия (повсеместно използване на климатичните инсталации, увеличаване на електронните уреди, мобилни телефони и разнообразни приложения, и т.н.) и настоящият трансфер в употребата, по-специално в транспорта (електрически превозни средства), предполагат контрол на текущото потребление, така че да не се претоварват производственият парк и електрическите мрежи, за да се избегнат прекомерните инвестиции.

4.13. Необходимо е да се вземат предвид пиковите в потреблението, заедно с по-голяма променливост на климата: в държави, в които електроенергията е средство за отопление, се наблюдават все повече пикове на потреблението в трудни периоди: във Франция се стигна до 102 GW в края на февруари 2012 г., което е с 30 % повече, отколкото преди 10 години. По-честите горещини, съчетани с нарастващ брой климатични инсталации, вече водят до пикове в потреблението. Това може да създаде проблеми от гледна точка на производството. В Западна Европа например пиковите в потреблението съответстват на периодите на студена зима, както и на горещо лято, т.е. на антициклонен режим, характеризиращ се по-специално с липса на вятър. Това не е от съществено значение, когато електроенергията, произведена от вятъра, представлява само няколко процента от общото производство, но нарастващото използване на този източник на енергия променя ситуацията.

4.14. „Оптимизирането“ е специфична форма на управление на търсенето, която е полезна и дава възможност за изглаждане на пиковите и, в по-общ план, за изглаждане на „кривата на натоварване“. То се изразява в намаляване, в определен момент, на физическото потребление на даден обект или група потребители. Управлението на натоварването ще бъде прилагано в жилищния сектор или ще се извършва под различни форми, ако се отнася до промишлени обекти. Ефектът на „отлагане на потреблението“ следва да се вземе под внимание.

4.15. Регулирането на потреблението е един от инструментите; други включват развитието на интелигентни мрежи (по-малко инвестиции), форми на производство на електроенергия и съхранение. В този случай управителите на мрежата трябва да играят активна роля и да допринасят за създаването на нови техники за управление на потреблението. Те са не само технология, но и реални пазарни механизми, които ще позволят постепенното преобразуване на потребителите в „произвеждащи потребители“. Произвеждащите потребители вече заемат полагаемото им се място и управителите на мрежи (преносни и разпределителни) са ключови участници. Във Франция например поканите за участие в търг вече са позволили съществено да се увеличи размерът на ограничаването на натоварването, от въвеждането през 2010 г. на управлението на натоварването: от 100 MW при пилотното въвеждане на системата до над 700 MW в края на 2013 г. И тук има много елементи, които трябва да бъдат обсъдени от операторите, местните власти, работниците в сектора и сдруженията на потребителите.

4.16. Новите пазарни механизми, които трябва да бъдат създадени в следващите години, като например механизмът по отношение на капацитета, би трябвало да дадат възможност за подкрепа на тази тенденция в средносрочен и дългосрочен план, като по този начин се допринесе за по-силното настръхване на гъвкавостта на търсенето на електроенергия.

5. От икономическа и социална оптимизация до екологична оптимизация

5.1. Обединяване и оптимизиране на средствата на производство, от една страна, разрастване и гъвкавост на потреблението, от друга, всички тези аспекти се отнасят до една основна задача на преносната и електроразпределителната мрежа: териториалната солидарност. Преносната мрежа служи за съгласуване на разнородните регионални, дори национални баланси, на неравномерните производствени потенциали и различните и нередовни модели на потребление. В допълнение на гъвкавостта, която предлага по отношение на производството и потреблението, електропреносната мрежа е и инструмент за екологична оптимизация на електрическата система.

5.2. Управлението на потока от електроенергия отчита техническите ограничения и ограниченията по отношение на икономическата и социалната „йерархия“ на различните източници за производство на електроенергия. Така наречените „фатални“ енергии (тези, чиято продукция ще бъде загубена, ако не се използва незабавно: вятърна, слънчева фотоволтаична) трябва да се използват първи, следват енергията, произведена в хидрокинетични електроцентрали, и ядрената енергия, чиито пределни разходи са ниски. След това идват средствата за производство с използване на изкопаеми горива: въглища, газ и нефт, в зависимост от цената на горивото. Водоелектрическа енергия, получена в централи с водозадържащи басейни, играе ролята на „регулатор“ на другите. Като други гъвкави конвенционални производствени съоръжения (напр. централи за производство на електроенергия от природен газ).

5.3. Този начин на функциониране теоретично гарантира оптимално и икономично използване на източниците на производство. Трябва обаче да се вземат предвид множество параметри, поставящи системата под натиск, а увеличаващото се използване на възобновяемите енергийни източници може да допринесе за нарушаването на баланса ѝ.

5.4. Освен техническото интегриране на възобновяемите енергийни източници в електроенергийната система развитието им в рамките на механизмите за подкрепа, особено финансови, повдига въпроса за вписването им в традиционни пазарни механизми.

5.5. Това зависи от контекста: топлинни производствени методи, по-специално цикли, комбинирани с газ, трудно постигат рентабилност в резултат на стагнацията в потреблението, което може да се разглежда като положително от социална гледна точка, но също и поради понижаването на цените на въглища и на CO₂ в Европа. В този контекст вливането на извънпазарна енергия от възобновяеми източници може да доведе до дисбаланси за организирани пазари. Така многократно са забелязани отрицателни цени на пазарите на едро — парадоксално положение, което рискува да се прояви в някои европейски държави стотици часове годишно. Спирането през последните години, поради липса на икономическа полза, на над 70 000 MW мощности от газови електроцентрали с комбиниран цикъл, с всички технически, социални и икономически последици, отразява липсата на координация между разработването на новия европейски енергиен модел и правилата, наложени от вътрешния енергиен пазар.

5.6. Извеждането от експлоатация на множество топлоелектрически централи, по-специално газови, навсякъде в Европа, би могло да създаде проблеми. В допълнение към гореспоменатите социални проблеми наличните резерви на сигурност днес, които позволиха например да се преодолее континенталната студена вълна през 2012 г., ще намалеят през периода 2014 — 2018 г., със силен спад през 2015 и 2016 г. Различните сценарии, проучени от редица дружества, показват, че ако дадено събитие, като студената вълна през февруари 2012 г., се повтори при същите климатични условия (вятър, слънчева светлина, температура), съществува възможност критерият за сигурност на захранването, установен от някои държави членки, равняващ се на средно три часа прекъсването на доставките на електроенергия, да не може да бъде постигнат през 2016 г.!

5.7. Пазарът на електроенергия понастоящем трудно изпраща ефикасни дългосрочни сигнали, които са от съществено значение за насърчаване на инвестициите, необходими за постигане на европейските цели в областта на енергията и изменението на климата. В Европейския съюз, и до голяма степен в съседните страни, е необходимо спешно да се създаде нов модел, за да се гарантира сигурността на доставките на електроенергия, модел, който да позволява както появата на нови технологични и промишлени възможности, свързани с интелигентните електроенергийни мрежи, така и преосмисляне на структурата на електроенергийните системи като цяло, за да бъде съгласувана с различните цели на политиката за 2030 г. и след това.

Брюксел, 18 март 2015 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на устойчивото развитие и участието на гражданското общество в самостоятелните споразумения за инвестиции на ЕС с трети страни“

(2015/C 268/04)

Докладчик: Г-Н PEEL

На пленарната си сесия на 10 юли 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

„Ролята на устойчивото развитие и участието на гражданското общество в самостоятелните споразумения за инвестиции на ЕС с трети страни“.

Специализираната секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 февруари 2015 г.

На 506-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 март 2015 г. (заседание от 19 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 165 гласа „за“, 1 глас „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. През последните години ЕС договори успешно редица споразумения за свободна търговия (ССТ), всяко от които съдържа специална глава, посветена на устойчивото развитие, заедно със съвместен механизъм за мониторинг на изпълнението от гражданското общество. Във всички случаи Комитетът следва да има ключова роля. Освен това ЕС води преговори поотделно за две самостоятелни инвестиционни споразумения, които ще бъдат последвани от други. Комитетът счита, че е от съществено значение тези споразумения също да включват глава за устойчивото развитие с подходящ механизъм, даващ възможност за участие на гражданското общество.

1.2. Вместо всеобхватни споразумения за свободна търговия, поради различни причини и в зависимост от обстоятелствата, ще бъдат сключени отделни самостоятелни инвестиционни споразумения, но обхватът им ще бъде ограничен. Изискването в тези споразумения да се включи отделна глава относно устойчивото развитие остава задължително, но изричното включване на участието на гражданското общество ще изисква повече усилия. В рамките на едно споразумение за свободна търговия като това с Корея се създават множество съвместни комитети, докато в инвестиционно споразумение те ще са твърде малко.

1.2.1. Ето защо ще са необходими повече усилия, за да се осигури прякото участие на гражданското общество. Това би могло да се постигне чрез използването на съществуващ механизъм за диалог, като например кръглата маса „ЕС — Китай“, или чрез насърчаване на междусекторен диалог, включително по-активно използване на социалните партньори. Във всеки случай, Комитетът следва да бъде включен в разработването на възможни решения.

1.3. Акцентът, поставен от ЕС върху устойчивото развитие, се дължи, разбира се, отчасти на общата му воля да насърчава и укрепва споделената увереност в демокрацията, принципите на правовата държава, правата на човека, прозрачността и предвидимостта, не на последно място в ключови области като правата на интелектуална собственост.

1.3.1. Основни в това отношение са защитата на околната среда, борбата с изменението на климата, насърчаването на достойния труд, здравето и безопасността на работното място и широк кръг от въпроси, застъпени както в ключовите конвенции на МОТ, така и в тези в областта на околната среда. Комитетът смята, че е настъпил моментът да се акцентира върху реалното изпълнение на такива споразумения чрез съвместни усилия за изграждане на капацитет, включващи както човешки ресурси, така и трансфер на технологии.

1.3.2. Съвместната декларация от 27-ата среща АКТЬ — ЕС през октомври 2014 г. ⁽¹⁾ очертава ясно основните принципи и опасения на Комитета, споделени в този случай с гражданското общество от държави извън ЕС. В обобщението на Декларацията се подчертава значението на устойчивото развитие и финализирането през тази година на целите на устойчивото развитие (ЦУР), заедно с необходимостта от участие на гражданското общество (или недържавни заинтересовани страни) през целия период на преговорите. Въпреки че изложеното тук се отнася за споразуменията за икономическо партньорство (СИП), то е валидно и за инвестиционните споразумения.

⁽¹⁾ ACP EU Meeting_Oct 2014_Final Declaration-EN (2).

1.4. Комитетът подчертава, че всички договорени от ЕС инвестиционни споразумения, трябва да бъдат в пълна синергия с работата на отворената работна група за финализиране на пълния набор от 17 цели за устойчиво развитие (ЦУР), както и с подготовката на Парижката конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК) (COP 15) и с текущите многостранни преговори за намаляване на тарифите за екологични („зелени“) продукти.

1.4.1. Както Комитетът отбелязва преди време, „за да се намерят справедливи, умерени и ефективни решения“, следва да се постигне по-добро разбиране за това как си взаимодействат тези три измерения на устойчивото развитие ⁽²⁾. Въпреки това устойчивостта трябва да играе ключова роля в текущите инвестиционни преговори на ЕС с Китай чрез внос на експертни знания и технологии от ЕС, не на последно място поради това, че в Китай се търсят основно зелени и устойчиви инвестиции.

1.5. Комитетът отбелязва със съжаление, че глобалните равнища на инвестициите са спаднали най-малко с 5 % от 2000 г. насам.

1.6. Трябва също да се отбележи, че, особено като се има предвид прогнозата на Конференцията на ООН за търговия и развитие (УНКТАД) ⁽³⁾, според която за целия жизнен цикъл на целите на устойчивото развитие ще са необходими инвестиции в размер на около 7 000 млрд. щатски долара, като най-малко една трета от тях ще трябва да дойдат от частния сектор, ролята на частния сектор ще бъде ключов фактор във всяко инвестиционно споразумение. Защитата на инвестициите е основен въпрос, но той се разглежда в отделно, успоредно становище на Комитета. Все пак Комитетът потвърждава, че правото на ЕС и на другите държави да предприемат регулаторни мерки и да преследват легитимни цели на публичната политика (включително в областта на здравеопазването, безопасността и околната среда) е от първостепенно значение.

1.6.1. Комитетът препоръчва настоятелно на Комисията да обърне особено внимание на подкрепата за МСП и по-специализираните дружества в областта на инвестициите, както и в други области. Тези предприятия са основен двигател в областта на иновациите, което е особено важно за запазването и развиването на устойчивостта. Те представляват 99 % от икономическата структура в ЕС и създават 70 — 80 % от работните места.

1.6.2. Обществените поръчки трябва да бъдат включени във всички инвестиционни споразумения, както и в публично-частните партньорства (ПЧП), като правителствата работят съвместно с частния сектор. Политиката на ЕИСК относно ПЧП беше предмет на становище ЕСО/272 от 21 октомври 2010 г. Въпреки че в становището като цяло бе заявена подкрепа за публично-частните партньорства (ПЧП), бяха посочени и някои опасения, които продължават да са съвсем валидни. Както Комитетът е отбелязвал и преди, „публично-частните партньорства могат да се превърнат в съществен инструмент за изпълнение на стратегиите за развитие, стига предварително да бъде осигурен правилен баланс и добра комуникация между заинтересованите страни“ ⁽⁴⁾. Поради това всяко инвестиционно споразумение следва да осигурява възможност за публични инвестиции и ПЧП. И двете трябва да гарантират, че са изпълнени целите за устойчивост.

1.6.3. Комитетът препоръчва също така в раздела за устойчивото развитие на всяко инвестиционно споразумение да се разглежда и ролята на корпоративната социална отговорност (КСО), като се включи позоваване на социално отговорното инвестиране, като например принципите на ООН за отговорно инвестиране (UNPRI) ⁽⁵⁾. За целта тези споразумения следва да поощряват публичните и частните финансови институции да декларират доброволно, че в своите анализи и решения за отговорни инвестиции са отчели информацията относно въздействието върху екологичните, социалните и управленските аспекти, известни като „критериите ЕСУ“. Той отбелязва, че в началото на 2015 г. се очаква ново съобщение на Комисията относно КСО, но пълното взаимно признаване на по-широки международни насоки от двете преговарящи страни е от съществено значение. Това включва Насоките на ОИСР за многонационалните предприятия ⁽⁶⁾ и ръководните принципи на ООН относно стопанската дейност и правата на човека, които са в процес на изпълнение. Комитетът подчертава, че нито едно действие на равнището на ЕС или на международно равнище не следва да противоречи на тези принципи или да ги застрашава.

⁽²⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 144.

⁽³⁾ УНКТАД WIF, Съобщение за печата, Женева, 14 октомври 2014 г.

⁽⁴⁾ ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 1.

⁽⁵⁾ Тези въпроси могат да бъдат разгледани по-задълбочено в бъдещ информационен доклад на Комитета.

⁽⁶⁾ Насоки на ОИСР за многонационалните предприятия, 2011 г.

2. Контекст

2.1. Договорът от Лисабон включи инвестициите в компетенциите на ЕС в рамките на неговата обща търговска политика (ОТП), като ЕС е натоварен да работи за „постепенното премахване на ограниченията пред международния обмен и преките чуждестранни инвестиции“⁽⁷⁾. Освен това Договорът от Лисабон изисква по-тясна интеграция и взаимна информираност между всички съответни аспекти на търговията, инвестициите, развитието и разширяването — не на последно място, за да се гарантира много по-добра координация.

2.2. По онова време Комисията публикува своето съобщение „Към цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции“⁽⁸⁾. Според съобщението, подкрепено от решения на Съда на ЕС, „обикновено се смята, че преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) включват всяка чуждестранна инвестиция, която има за цел да изгради трайни и преки връзки с предприятието, на което се предоставя капитал, за да извърши определена стопанска дейност“ или „капитал от инвеститор със седалище в една държава към предприятие със седалище в друга държава“.

2.2.1. В отговор Комитетът посочи в своето становище⁽⁹⁾: „приветстваме по-конкретно съдържашото се в съобщението уверение, че политиката на ЕС в областта на търговията и инвестициите трябва да „се пригоди“ и да съответства на икономическите и другите политики на Съюза, включително „опазването на околната среда, достойния труд, здравеопазването и безопасността на работното място, както и развитието“.

2.3. Но импулсът за по-тясна интеграция на всички аспекти на външната политика на ЕС не датира оттогава. В съобщението си от 2006 г. „Глобална Европа“, публикувано в момент, когато преговорите по Програмата за развитие от Доха под егидата на СТО бяха на практика в застой, Комисията посочва, че е от съществено значение да се гарантира, че ползите от либерализирането на търговията ще „бъдат прехвърлени на гражданите. Стремейки се към постигане на социална справедливост и сближаване на собствена територия, ние следва също така да популяризираме нашите ценности, включително социалните и екологичните стандарти и културното разнообразие, из целия свят“⁽¹⁰⁾. В отговора си на това съобщение Комитетът, от своя страна, призова за включването на глава относно устойчивото развитие във всяко следващо споразумение за свободна търговия, както и за активна роля на гражданското общество в областта на мониторинга⁽¹¹⁾.

2.4. Оттогава има редица търговски споразумения на ЕС с глава относно устойчивото развитие, която заема важно място. От споразумението между ЕС и Корея от 2010 г. — първото сключено от ЕС ССТ от няколко години, тези споразумения включват и създаването на съвместен механизъм на гражданското общество за мониторинг на изпълнението на главите, посветени на устойчивото развитие, и тези механизми вече започват да дават резултат. Форумът на гражданското общество „ЕС — Корея“ се провежда редовно, а консултативните органи съгласно споразумението за свободна търговия между ЕС и Централна Америка, споразумението за свободна търговия между ЕС и Колумбия/Перу, както и споразумението за икономическо партньорство между ЕС и КАРИФОРУМ, също започнаха работа.

2.5. Подобни механизми съществуват в подписаните неотдавна, но все още неоперативни задълбочени и всеобхватни споразумения за свободна търговия с Украйна, Грузия и Молдова, както и в споразуменията между ЕС и Канада (всеобхватно икономическо и търговско споразумение ВИТС) и споразумението между ЕС и Сингапур, и могат лесно да се предвидят в други текущи търговски преговори на ЕС.

2.6. След като станаха част от компетенциите на ЕС, инвестициите на свой ред се превърнаха в ключов елемент на мандата за водене на преговори, включително в преговорите за ВИТС и още повече в преговорите относно трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ) със САЩ, където „И“ означава инвестиции. Мандатът за водене на преговорите с Корея и за другите споразумения за свободна търговия, посочени в параграф 2.4 по-горе, беше одобрен, преди инвестициите да станат част от компетенциите на ЕС. Инвестициите бяха добавени към мандата за преговорите със Сингапур и оттогава се договарят отделно.

2.7. Срещата на високо равнище между ЕС и Китай през ноември 2013 г. постави официално начало на преговорите за отделно и самостоятелно инвестиционно споразумение, последвано през март 2014 г. от започването на преговори за подобно споразумение с Мианмар. Това са първите преговори на ЕС за „самостоятелни“ инвестиционни споразумения, които не са част от по-широки преговори за споразумение за свободна търговия⁽¹²⁾. Този вид споразумение може да бъде привлекателна алтернатива и при твърде продължителни преговори на ЕС за ССТ, които са загубили всякаква динамика. Преди кризата в Украйна беше разисквана и възможността за отделни инвестиционни преговори на ЕС с Русия.

⁽⁷⁾ Член 206 от ДФЕС.

⁽⁸⁾ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции, COM(2010) 343.

⁽⁹⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 150.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 567 final, 4 октомври 2006 г., параграф 3, точка 1, подточка iii).

⁽¹¹⁾ ОВ С 211, 19.8.2008 г., стр. 82.

⁽¹²⁾ Някои биха искали да видят пълно споразумение за свободна търговия на ЕС с Китай.

2.8. Ето защо в настоящото становище се разглежда възможната роля на отделна глава относно устойчивото развитие в тези самостоятелни инвестиционни споразумения, както и обхватът на официално активно участие на гражданското общество.

3. Променият се характер на инвестициите

3.1. Първоначално инвестициите (като един от „сингапурските въпроси“, договорени през 1996 г.) трябваше да бъдат част от многостранните търговски преговори в рамките на СТО, започнали в Доха, но впоследствие бяха оттеглени през 2003 г. по време на Министерската конференция на СТО в Канкун. Опитът на ОИСР да постави начало на многостранно споразумение за инвестициите през 1998 г. се провали. Споразумението относно свързаните с търговията инвестиционни мерки (TRIMS) от уругвайския кръг от преговори на СТО преди 20 години се отнася само до мерки, които засягат търговията със стоки, но не включват услугите или други основни области, които са се развили междувременно.

3.2. Разделянето на търговските и инвестиционните въпроси става все по-сложно, което налага интегриран подход. ПЧИ играят важна и все по-голяма роля в световната бизнес стратегия на ЕС. За мнозина, в зависимост от сравнителните производствени разходи, идеалният случай е производството да бъде базирано възможно най-близо до крайния пазар, което е особено важно с оглед на отварянето на нови пазари, по-специално в държавите с бързоразвиващи се икономики и в държавите с развиващи се икономики. За други лесната възможност да преместят снабдяването и производството от една държава в друга е важна, както вече стана ясно в резултат на различната степен на приемане на използването на биотехнологии.

3.2.1. Валутните движения и променящите се разходи също влияят на веригите на доставка, което води до колебания и краткосрочни промени в производството. Високите бариери пред вноса, които навремето бяха благоприятни за инвестициите, сега също могат да бъдат по-скоро пречка пред ПЧИ.

3.2.2. Предлагането в световен мащаб и производствените вериги също могат да обхванат много държави — например мобилен телефон, предназначен за Европа, може да бъде произведен в Китай на базата на съвременни технологии, внесени от други източноазиатски страни. Преди приемането на Китай в СТО те обикновено са били внасяни директно в ЕС. Всъщност приблизително половината от износа на Китай се извършва от чуждестранни предприятия, които са инвестирани в Китай. В електронната промишленост техният дял достига 65 %.

3.2.3. В съобщението на Комисията от 2010 г. се посочва също, че „преглед[ът] на текущото състояние на изследванията в областта на ПЧИ и заетостта показва, че, обратно на изразяваното понякога схващане, досега не е било отчетено инвестициите в трети държави да са довели до измерим отрицателен ефект върху съвкупната заетост“⁽¹³⁾, макар да се признава, че „въпреки че съвкупният баланс е положителен, възможно е, разбира се, в определени отрасли на географска и/или индивидуална основа да възникнат отрицателни въздействия“. По-вероятно е това да засегне по-ниско квалифицираните работници.

3.3. Търговските и инвестиционните практики се развиват много бързо. Например интернет доведе до радикална промяна, характеризираща се с експоненциален растеж при онлайн покупките на стоки в международен план, електронното плащане на тези стоки и проследяването на доставката, за да се гарантира, че стоките пристигат на място. Промените, породени от нарастващото използване на eBay, PayPal и други сходни инструменти (като например Alibaba), ще доведат до революция в областта на търговията и инвестициите. ИКТ вече са основен фактор в областта на преките чуждестранни инвестиции.

3.3.1. Тези практики разкриват огромен потенциал за МСП и други по-специализирани дружества, тъй като това ще им предостави възможност, както и на местните предприятия, да получат достъп до пазари, които досега са били недостъпни, особено за установените в по-отдалечени райони МСП. Това би могло да даде значителен стимул за инвестициите на МСП в чужбина, както и за създаването на работни места на местно равнище. Тъй като МСП съставляват 99 % от икономическата тъкан в ЕС, представляват водещ фактор в областта на иновациите, имат ключово значение за запазване и развитие на устойчивостта и създават 70 — 80 % от работните места, ЕИСК призовава Комисията да отдели специално внимание на тези предприятия в областта на инвестициите, както и в други области.

⁽¹³⁾ 2010 Impact of EU outward FDI („Въздействие на ПЧИ на ЕС в трети държави през 2010 г.“), Copenhagen Economics.

4. Самостоятелни инвестиционни споразумения

4.1. Текущите преговори по двете „самостоятелни“ инвестиционни споразумения на ЕС с Китай и с Мианмар ще бъдат много различни, макар да разбираме, че основните мандати са сходни. Всички държави — членки на ЕС (с изключение на Ирландия) имат отделни двустранни инвестиционни споразумения с Китай и нито едно с Мианмар. Когато става въпрос за Китай, основна част от преговорите касаят въпроси, свързани с достъпа до пазара, а в случая с Мианмар става въпрос единствено за защитата на инвеститорите. След дълъг период на изолация правителството на Мианмар сега се стреми да привлече и стимулира чуждестранните инвестиции.

4.2. Китай и Мианмар се намират на двата срещуположни полюса по отношение на развитието. Китай е важна суперсила, която понастоящем участва активно в световната търговска система, докато Мианмар бавно се възстановява след десетилетия наложена и самоналожена изолация. Мианмар ще се нуждае от изграждане на капацитет, Китай — не. Общият търговски обмен на стоки на ЕС с Мианмар през 2013 г. възлиза на 533 млн. евро, а с Китай — на 428 млрд. евро (към които трябва да се добавят 49,9 млрд. евро в областта на услугите през 2012 г.)⁽¹⁴⁾.

4.2.1. Въпреки това през 2012 г. инвестициите на ЕС в Китай са в размер на едва 15,5 млрд. евро (5,3 млрд. евро през 2009 г.), а китайските инвестиции в ЕС са едва 7,6 млрд. евро (0,3 млрд. евро през 2009 г.) или само около 2,6 % от общия приток на инвестиции в ЕС през тази година⁽¹⁵⁾. Тези равнища са много ниски, което се подсилва от факта, че в сравнение с инвестициите в САЩ — близо 30 % — по-малко от 2 % от ПЧИ на ЕС отиват в Китай (въпреки че това са около 20 % от всички ПЧИ в Китай). На Китай се падат по-малко от 0,7 % от общия размер на ПЧИ в ЕС (възможно е да има и непреки инвестиции през Хонконг или от другаде), докато на САЩ се падат 21 %.

4.2.2. Преговорите за всяко инвестиционно споразумение ще имат свои собствени характеристики. За Мианмар целта ще бъде да се определят принципи и стандарти за изграждане и насърчаване на чуждестранните инвестиции, докато за Китай се търсят по-амбициозни цели на споразумението. Във всеки случай обаче голяма част от инвестициите, които ще последват, ще бъдат от частния сектор или свързани с него.

4.3. Ключова област на компетентност за страните по инвестиционното споразумение ще бъде да улесняват инвестициите чрез осигуряването на необходимата устойчива инфраструктура. Правителствата са отговорни за осигуряването на стабилна нормативна база за инфраструктурата, дори и на регионално равнище, или за гарантирането на ефикасни и ефективни мрежи за секторите на енергетиката, водоснабдяването и транспорта като резултат от системна и ефикасна работа в тази област. Проектирането на енергийни и водоснабдителни мрежи е сложно и за пълното им изграждане може да бъдат необходими десет или повече години. Регулаторната среда също трябва да бъде планирана в дългосрочна перспектива. Според УНКТАД⁽¹⁶⁾ от 7 000 млрд. щатски долара, необходими за инвестиции за целия жизнен цикъл на целите на устойчивото развитие, най-малко една трета ще дойдат от частния сектор, в това число за изграждане на нови градове и осигуряване на училища, болници или пътища.

4.4. Във връзка с това от съществено значение ще бъде улесняването на публично-частните партньорства (ПЧП). Инвестиционните споразумения трябва да гарантират, че регулаторната рамка дава възможност за чуждестранни инвестиции в обществените поръчки и в ПЧП и че тя е подкрепена от дългосрочна предвидимост и устойчивост. Дружествата също трябва да планират в дългосрочен план, особено ако искат инвестициите им да са успешни. Неуспехът на едната или другата страна няма да е благоприятен за никого. Стабилни участници от правителството и от частния сектор трябва да разработят нови взаимодействия и да усвоят нови форми на участие. Във връзка с това приносът на гражданското общество трябва да има ключова роля, по-специално на равнището на социалните партньори.

4.5. Основната полза за Китай от такъв договор е, че едно споразумение ще замени и актуализира 27-те двустранни инвестиционни споразумения с държавите членки. Вместо да се опитва просто да консолидира тези двустранни инвестиционни споразумения, целта на ЕС трябва да бъде (както в случая с Канада) изготвянето на споразумение от ново поколение с високи стандарти. Освен достъпа до пазара, тези преговори обхващат и по-широк кръг от въпроси, в това число обществените поръчки, политиката в областта на конкуренцията, ролята на държавните предприятия, достъпа до сектори, които до този момент са били затворени, както и въпроси, свързани с устойчивото развитие.

4.5.1. От съществено значение е инвестиционното споразумение между ЕС и Китай да носи добавена стойност. То би трябвало да доведе до засилен политически диалог, както и до по-високо ниво на интеграция и технологичен обмен.

⁽¹⁴⁾ Данни на ГД „Търговия“.

⁽¹⁵⁾ Данни на Комисията.

⁽¹⁶⁾ Вж. бележка под линия 3.

4.5.2. Комитетът отбелязва набора от инвестиционни принципи, договорени от ЕС и САЩ през 2012 г.⁽¹⁷⁾. Тези принципи подчертават изключителната важност на създаването и поддържането на отворен и стабилен инвестиционен климат и политики, които допринасят за устойчиво икономическо развитие и растеж, за създаване на работни места и повишаване на производителността, за технологични иновации и конкурентоспособност.

4.6. Въпреки това е ясно, че е абсолютно необходимо във всяко инвестиционно споразумение с Китай да има отделна глава за устойчивото развитие, особено като се има предвид, че основното търсене в Китай е свързано с екологични и устойчиви инвестиции. Повечето наблюдатели посочват, че основна причина за китайския интерес от подобно споразумение е, че в Китай се нуждаят от инвестициите и техническото ноу-хау на ЕС, които да им помогнат в разширяването на съществуващите градове, като същевременно се гарантира максимална устойчивост, както и в изграждането на нови устойчиви градове в Китай. Китай е свидетел на грешките не само в развитите страни, където центровете на градовете са символ на разруха, но и на стихийното разрастване в резултат от много бързото, непланирано и неконтролирано нарастване на градовете, особено в бързо развиващите се икономики. Урбанизацията в Китай нараства експоненциално, вече над 50 % от китайците живеят в градовете, нещо немислимо до преди няколко години. Например Шенжен, град, който не е съществувал преди 40 години, учетворява населението си между 2000 г. и 2010 г., за да надхвърли 10 милиона души. Китайците са решени, доколкото е възможно, да избегнат капаните, в които другите са попаднали.

5. Ролята на устойчивото развитие в преговорите относно инвестициите

5.1. Комитетът приветства ангажмента на Комисията да включи част за „устойчивото развитие“ в инвестиционните споразумения. Всяка конкретна глава, посветена на устойчивото развитие, ще се основава на принципите, залегнали в първата такава глава, а именно глава 13 от Споразумението за свободна търговия между ЕС и Република Корея от 2010 г.⁽¹⁸⁾, и впоследствие развити по-конкретно в неотдавнашните споразумения за икономическо партньорство и в споразуменията със Сингапур и Канада (все още нератифицирани). Ще бъде необходимо също така специално адаптиране по отношение на инвестициите, не на последно място за да се акцентира върху отговорните инвестиции, по-голямата прозрачност, енергийната ефективност, насърчаването на екологични услуги и други важни фактори.

5.1.1. ЕИСК приветства също така поетите от Европейската комисия и Съвета ангажменти да гарантират, че инвестиционната политика няма да влиза в противоречие с никой от специфичните аспекти на устойчивото развитие.

5.2. В приложение 13 към Споразумението между ЕС и Корея се посочва ясно, че за да се постигнат целите на главата за устойчивото развитие, страните ще си сътрудничат както по отношение на обмена на мнения „относно положителните и отрицателните последици“ на споразумението, така и „в рамките на международни форуми, занимаващи се със социалните и екологичните аспекти на търговията и устойчивото развитие“, включително в рамките на СТО, МОТ, ЮНЕП и многостранните споразумения в областта на околната среда. Всяко актуализиране на това споразумение следва да включва също така съответните скорешни инициативи на Световната банка, ФАО и други организации.

5.2.1. Член 13.4 от това споразумение посочва ясно, че са обхванати всички основни социални конвенции (многостранни трудови стандарти и споразумения), а член 13.5 — многостранните споразумения в областта на околната среда. Член 13.6 изрично упоменава „преките чуждестранни инвестиции в екологични стоки и услуги, в това число и технологиите за опазване на околната среда, устойчивата възобновяема енергия, енергоспестяващите продукти и услуги и обозначените с екомаркировка стоки“.

5.2.2. От голямо значение са също така член 13.7, който не позволява отслабване или намаляване на законодателството за насърчаване на инвестициите, и член 13.9, който се отнася до прозрачността.

5.2.3. Въпреки че всяко договорено споразумение ще има специфичен отпечатък, от съществено значение е наличието на последователен подход с лесно разпознаваем и приемлив формат.

5.2.4. Официален механизъм за диалог относно устойчивото развитие по подобие на предвидения в глава 13/приложение 13 към споразумението с Корея ще бъде също толкова важен, колкото в цялостно споразумение за свободна търговия. В случая с Мианмар от основно значение ще бъде възможността да се обсъди изпълнението на конвенциите на МОТ: между 1997 и 2013 г. Мианмар беше изключен от Общата система за преференции на ЕС — „Всичко освен оръжие“, заради нарушаване на принципите на конвенциите на МОТ относно принудителния труд.

5.2.5. Що се отнася до Китай, главата за устойчивото развитие и специфичният дискуссионен форум следва да се стремят да надграждат върху съществуващия диалог между ЕС и Китай относно заетостта и социалната политика и върху диалога между ЕС и Китай относно политиката в областта на околната среда, започнал през 2005 г., но активизиран неотдавна чрез съвместното изявление от 2012 г. за укрепване на диалога по политиката в областта на околната среда и екологосъобразния растеж. Тази глава следва да обхване замърсяването на въздуха и водата, управлението на отпадъците и горското стопанство.

⁽¹⁷⁾ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/149331.htm>

⁽¹⁸⁾ ОВ L 127, 14.5.2011 г., стр. 62.

5.2.6. Всяка глава, посветена на устойчивото развитие, трябва да разглежда внимателно укрепването на ролята на частния сектор в инвестициите. Задълженията на инвеститорите ще бъдат ключов фактор, като в замяна ще им бъде осигурена адекватна защита. Задълженията на инвеститорите във връзка с изискванията за устойчиво развитие, включително социално отговорни инвестиции, трябва да бъдат взети изцяло предвид, тъй като тяхната цел е да подкрепят и да поддържат общата им конкурентоспособност. За някои подкрепата за устойчивото развитие ще бъде първостепенна инвестиционна цел, но за други това ще бъде въпрос от второстепенно значение. Преговарящите страни трябва да улесняват инвестициите, но не могат да диктуват в какво да се прави инвестицията. Въпреки това една ефективна стратегия на ЕС в областта на инвестициите може да играе ключова роля за поддържане на конкурентоспособността на ЕС в период на бързи икономически промени и на значителни размествания в относителната икономическа мощ в света, по-специално инвестициите от по-специализирани компании и МСП, основен източник на иновации.

5.2.7. Член 13.6.2 от споразумението с Корея се отнася до справедливата и етична търговия по отношение на търговията със стоки и също така до схемите, „които включват корпоративна социална отговорност и отчетност“. Освен това приложение 13 предвижда „обмен на информация и сътрудничество“ по тези въпроси, включително „ефективното прилагане на договорените в международен план насоки и последващия контрол за съблюдаването им“. Комитетът настоятелно препоръчва този подход да се прилага и към инвестиционните споразумения. Ролята на корпоративната социална отговорност (КСО) във всяко инвестиционно споразумение ще бъде от решаващо значение.

5.2.8. Подобен механизъм би бил много ценен за разглеждане на въпросите на корпоративната социална отговорност заедно с нашите инвестиционни партньори. Той би трябвало да поставя акцент върху културните особености, насърчаването на прозрачността и етичния подход, както и върху борбата с корупцията. Включването на предпочитанията на потребителите ще донесе икономически ползи и ще доведе например до насърчаване на производството на по-ефективна и по-чиста енергия. От съществено значение е предприемането на дейности за повишаване на информираността, обмен на добри практики и конструктивно сътрудничество между предприятията и заинтересованите страни, както и изграждането на капацитет за МСП, за които разходите имат непропорционална тежест. Китайските инвестиции в чужбина могат лесно да се провалат поради липса на пълно разбиране на това, което се изисква от тях. Улесняването на по-тесна връзка между инвеститорите, обществените потребности, а следователно и предпочитанията на потребителите ще бъде от полза за всички страни.

5.2.9. Комисията определя корпоративната социална отговорност като „отговорност на предприятията за тяхното въздействие върху обществото“. Движеща сила на КСО са предприятията. Тя се състои от доброволни инициативи, които надхвърлят законоустановените изисквания. Целта е създаването на нова стойност чрез иновации. КСО включва икономически, социални и екологични съображения, консултации с всички заинтересовани страни, но най-вече е необходимо всички подходи да бъдат гъвкави и разнообразни. Тя не може да се впише в универсална рамка: всяко предприятие има своя идентичност. Следователно практиките в областта на КСО са много разнообразни, но — използвани правилно — те представляват ценен инструмент за създаване на бизнес възможности и подобряване на конкурентоспособността на предприятието.

5.2.10. Скоро се очаква ново съобщение на Комисията относно КСО. Международните насоки, на които то се позовава, включват насоките на ОИСР за многонационалните предприятия⁽¹⁹⁾ и ръководните принципи на ООН относно стопанската дейност и правата на човека, които са в процес на изгълъняване. Важно е нито едно действие на равнището на ЕС или на международно равнище да не противоречи на тези принципи, нито да ги застрашава. Важно е също да се припомни, че докато държавите имат задължение да защитават и прилагат правата на човека, отговорността на дружествата е да ги спазват.

6. Ролята на гражданското общество

6.1. Гражданското общество има роля в сближаването на държавния и частния сектор, то трябва едновременно да бъде постоянен участник и да осъществява мониторинг. Въпреки това въпросът за прякото участие на гражданското общество, в т. ч. пряк мониторинг на всяко инвестиционно споразумение, съвместно с държавните и недържавните активно участващи заинтересовани страни, ще се нуждае от различни конкретни за всяка държава решения въз основа на съществуващите равнища на обществен диалог и разбирателство между различните социални групи.

6.2. В споразумението между ЕС и Корея има няколко механизма за диалог между двете страни по споразумението. Форумът на гражданското общество докладва на Комитета по търговия и устойчиво развитие, в който участват правителствата на двете страни по споразумението. За инвестиционните споразумения се предвижда само един такъв комитет — невинаги може да е целесъобразно на това равнище да се повдигат въпроси, свързани с инвестициите, особено когато една от страните по споразумението не желае това да се превърне в политически или дипломатически въпрос. Може да се наложи да бъде намерен нов механизъм за форум на гражданското общество.

⁽¹⁹⁾ Насоки на ОИСР за многонационалните предприятия, 2011 г.

6.3. В страни като Китай или Мианмар съществуват много различни и по-затворени разбирания за гражданското общество, така че те трябва да бъдат по-настоятелно убеждавани в основателността на принципа за участие на организациите на гражданското общество във всеки орган за мониторинг. Китай създаде партньорства в няколко африкански държави, които са насочени единствено към бизнес инвестиции, а не като помощ за развитието. Съществуващите механизми за консултация не могат лесно да бъдат заменени с тези на ЕС, но всяко укрепване на диалога между съответни структури би било много важно допълнение към всяко споразумение. ЕС от своя страна е превърнал социалния и гражданския диалог в крайтъглен камък на социалния си модел, като го е институционализирал.

6.3.1. Комитетът следва да бъде включен в разработването на възможни решения. Поради това препоръчваме да се използва принципът на крълата маса ЕС — Китай, на която Комитетът и Икономическият и социален съвет на Китай са равнопоставено представени, или друг механизъм за диалог, отговарящ на конкретната обществена структура в страната, което според нас е най-добрият път за следване.

6.3.2. Като алтернатива, може да се намери начин за постигане на напредък благодарение на значителния опит на Комисията с програми за изграждане на капацитет в областта на търговията и свързаните с търговията въпроси. Например, програмите с министерства на трети страни за подпомагане прилагането на правилата на СТО съдържат компонент, включващ гражданското общество, включително федерации на работодателите и синдикални организации, които трябва да си сътрудничат с органите на ООН (например МОТ, УНКТАД, ЮНИДО) при изпълнението на тези програми. Ролята на социалните партньори също ще бъде важна, не на последно място като се има предвид големия дял на предприятията и дружествата в общите инвестиции.

Брюксел, 19 март 2015 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

506-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 18 И 19 МАРТ 2015 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — План за инвестиции за Европа“

[COM(2014) 903 final]

и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013“

[COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)]

(2015/C 268/05)

Докладчик: г-н Michael SMYTH

На 19 декември 2014 г. Европейската комисия, на 28 януари 2015 г. Европейският парламент и на 3 март 2015 г. Съветът на Европейския съюз решиха, в съответствие с членове 172, 173, 175, 182 и 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, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — План за инвестиции за Европа“

[COM(2014) 903 final]

и относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013“

[COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)].

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 март 2015 г.

На 506-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 март 2015 г. (заседание на 19 март 2015 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 200 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства Плана за инвестиции за Европа и високо оценява факта, че акцентът вече не се поставя върху мерките за строги икономии и бюджетната консолидация. Понастоящем Комисията потвърждава, че е налице дефицит на инвестиции и на съвкупно търсене и че финансовият сектор все още не е в състояние да играе пълноценна роля за стимулирането на растежа.

1.2. Планът за инвестиции е стъпка в правилната посока, но той е изправен пред редица сериозни въпроси, свързани с мащаба му спрямо огромните нужди на Европа от инвестиции, с очакваната висока степен на ливъридж, с потенциалния поток от подходящи инвестиционни проекти, с маркетинговата стратегия за привличане на частни капитали от Европа и извън нея, с участието на МСП със специално внимание към малките и микропредприятията и с графика на плана.

1.3. Не е сигурно дали може да се създаде поток от проекти, предлагащи възвръщаемост, която да привлича институционалните инвеститори. ЕИСК изразява съжаление, че в настоящото предложение ЕК не се придържа към принципите на собствения си Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁽¹⁾ (член 5), допълнително развити в Делегиран регламент (ЕС) № 240/2014 на Комисията⁽²⁾, и настоятелно препоръчва социалните партньори и организираното гражданско общество да бъдат включени в процеса на идентифициране на национално равнище. Фактът, че заинтересованите страни не са били съпричастни към предложенията, се вижда от декемврийския списък от потенциални проекти.

1.4. Необходимо е да се отдели много по-голямо внимание на създаването на благоприятна и предвидима инвестиционна среда. Без доверие от страна на инвеститорите, по-добро регулиране и адекватни разходи за правенето на бизнес в ЕС едва ли може да има надежда за възобновяване на дори и скромни растежи с нужните нови работни места.

1.5. Планът предлага вноските на държавите членки в Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) да не бъдат включени в изчисленията на бюджетния дефицит и това трябва да бъде приветствано. Комисията би следвало да обясни защо текущите разходи за стратегически публични инфраструктури да не се третират по същия начин. Каква е разликата между благоприятно бюджетно третиране на вноските на държавите членки за продуктивни инвестиции по линия на ЕФСИ и едно пълноправно „златно правило“?

1.6. ЕИСК счита, че е време да се признае, че Европа се нуждае от стабилна програма за публични и частни инвестиции с цел възстановяване на растежа, работните места и просперитета. Стратегическите публични инвестиции, както са предвидени в плана, който е в основата на настоящото и бъдещото икономическо развитие, следва да бъдат стимулирани, като се установи по-благоприятна европейска фискална рамка. ЕИСК приканва Комисията да постави начало на дискусия за едно правилно формулирано фискално правило за Европа при пълно отчитане на множеството трудности, свързани с даването на определения, и при създаването на подходящи условия.

1.7. ЕИСК призовава Комисията да вземе под внимание препоръките на МОТ за съсредоточаване върху привличането на жизнеспособни проекти от регионите с най-висока безработица, с активното участие на националните социални партньори и заинтересовани страни. ЕИСК препоръчва при идентифицирането и оценката на потенциалните проекти да бъдат отчитани макрорегионалните стратегии.

2. Контекст

2.1. Нивото на инвестициите в Европа е спаднало с 15 % под своята върхова стойност отпреди кризата. Същевременно нивата на спестяванията са високи в цяла Европа, корпоративните баланси свидетелстват за голяма ликвидност, институционалните инвеститори разполагат с много пари, а бюджетите на държавите членки са обтегнати до краен предел или се свиват.

2.2. Това ниско ниво на инвестиции е особено неприемливо, при положение че цената на капитала в номинално и реално изражение е достигнала дъното. В цяла Европа пазарите, на които трябва да се съчетават търсенето на инвестиции и предлагането на инвестиционни финанси, очевидно не работят както трябва. В инвеститорската общност липсва доверие в икономическата среда. Несигурността се отразява сериозно върху доверието на бизнеса. Третият стълб на плана има за цел да се справи с регулаторната реформа и да опрости рамката за инвестиции в цяла Европа. Това няма да бъде лесно.

⁽¹⁾ ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320.

⁽²⁾ ОВ L 74, 14.3.2014 г., стр. 1.

2.3. Каква е същността на Плана за инвестиции за Европа? Планът включва три стълба:

- създаването на специален Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), гарантиран с 21 милиарда евро от бюджета на ЕС и резерва на ЕИБ, които според прогнозите на Комисията за период от три години могат да привлекат допълнителни инвестиционни средства в размер на 294 милиарда евро,
- поток от инвестиции за стратегически проекти, подкрепяни от специализиран инвестиционен център за техническа помощ,
- премахване на бариерите пред инвестициите и подобрения в регулаторния режим.

2.4. ЕФСИ е подобен на дружество със специална цел, създадено в рамките на ЕИБ, с цел осъществяване на по-високорискови инвестиции от останалата част на банката, и по този начин се осигурява кредитният рейтинг AAA на ЕИБ. В това отношение ЕФСИ представлява иновация. Той бележи и съществено отклонение от традиционния подход, тъй като средствата от бюджета на ЕС ще се използват като гаранция или помощен механизъм за смекчаване на потенциалните загуби от инвестициите на ЕФСИ.

2.5. По отношение на ливъриджа първоначално предвиденият начален капитал от 21 милиарда евро ще позволи на ЕИБ да отпусне кредити в размер на 63 милиарда евро, като използва нормалния си бизнес модел. Комисията допуска, че след това ЕФСИ ще се обърне към частния сектор и други инвеститори за подходящи проекти и може да мобилизира общо 315 милиарда евро капиталови инвестиции. Ключът към този ливъридж е фактът, че ЕФСИ предоставя на ЕИБ защита от риск, с което се дава възможност на банката да инвестира в по-рискови проекти.

2.6. Комитетът отчита факта, че Комисията се застъпва за необходимостта от премахване на пречките пред инвестициите. Планираните финансови ресурси се равняват едва на средния годишен недостиг на инвестиции при разумна норма на инвестициите; затова подобни допълнителни инвестиции ще бъдат необходими всяка година. За да може инициативата да изпълни целта си, бизнес средата трябва да бъде много по-благоприятна за инвестиции. Например:

- По-доброто регулиране и по-предсказуемата регулаторна среда, която да подкрепя вземането на решения в дългосрочен план, са съществени предпоставки.
- Цената на извършването на стопанска дейност в Европа е прекалено висока. Важно е да се вземат предвид високите цени на енергията, наред с други фактори.
- За да се утвърди ЕС като място, от което предприятията имат най-добрия достъп до пазара в световен мащаб, трябва да се преследва амбициозна търговска политика на ЕС.

3. Бележки относно Плана за инвестиции за Европа

3.1. Първоначалната реакция към Плана за инвестиции за Европа беше благоприятна, но впоследствие към него бяха отправени редица критики. Някои коментатори го отрекоха категорично, а други го приветстваха, като в същото време обърнаха внимание на някои слабости. Основна част от отрицателните коментари произтичат от неразбиране на контекста на плана в реално време. В идеалния случай движещата сила на един всеобхватен европейски план за инвестиции биха били публично финансираните стратегически проекти, насочени към увеличаване на растежа и създаване на работни места.

3.2. Една от основните критики към плана е, че той е твърде ограничен, като се има предвид мащабът на инвестиционния дефицит в Европа. В рамките на плана се очаква мултиплициращ ефект 1:15. Според някои наблюдатели този размер на ливъриджа е неправдоподобен ⁽³⁾. Комисията очаква ефектът на лоста от първоначално предвидените 21 милиарда евро да се прояви два пъти: първо, облигационното финансиране от страна на частния сектор да увеличи размера на ЕФСИ и, второ, подкрепяните с капитал от ЕФСИ проекти да привлекат допълнителни частни инвестиции. Няма съмнение, че очакваният мултиплициращ ефект е много голям, но според Комисията той е в рамките на реалния ливъридж, който ЕИБ е постигала в исторически план. Независимо от по-рисковия характер на проектите, които трябва да бъдат финансирани от ЕФСИ, фактът, че фондът ще бъде под шапката на ЕИБ и че ще се управлява от нея, би трябвало да гарантира доста голям ливъридж.

3.3. За по-големите инфраструктурни проекти, и по-специално за трансграничните проекти подготвителният период може да бъде няколко години поради политически, екологични и регулаторни пречки или понякога само заради обичайно принципно неприемане (на английски — NIMBY-ism) ⁽⁴⁾. Тези пречки пораждаат два допълнителни въпроса. Първо, ще има ли достатъчен брой големи инфраструктурни проекти, които да са в процес на подготовка и да са едновременно стратегически и привлекателни за инвеститорите? Второ, инвестиции в размер на 315 милиарда евро за три години означава, че ще трябва да се инвестират около 100 милиарда евро годишно, което е с 40 % над настоящите нива на инвестиции в ЕС и не изглежда осъществимо. Тези критики са основателни до известна степен. Около 25 % (75 милиарда евро) от финансирането по линия на ЕФСИ ще бъдат насочени към МСП и дружества със средна пазарна капитализация и следва да влязат в действие в достатъчно кратък срок. Останалата част от инвестициите по линия на фонда ще бъдат предназначени за видовете проекти, посочени в доклада на Работната група относно инвестициите в ЕС. Прегледът на този изчерпателен списък може да наведе на мисълта, че е налице значителен потенциален набор от проекти в областта на енергетиката, транспорта, иновациите и цифровите технологии, които биха могли да се възползват от подкрепата на ЕФСИ.

3.4. Една от основните критики по отношение на Плана за инвестиции е, че неговото въздействие ще бъде от средносрочно до дългосрочно, а това, което е необходимо, е по-краткосрочна инвестиционна програма, подобна на Европейската програма за икономическо възстановяване по време на неотдавнашната рецесия. Последиците за бюджета от този подход могат да бъдат управлявани от по-гъвкава рамка на националните сметки, като този въпрос е разгледан по-подробно в раздел 4 от настоящото становище.

3.5. Капацитетът на ЕИБ да управлява такъв амбициозен фонд също повдигна въпроси. По отношение на финансирането на МСП и дружествата със средна пазарна капитализация, особено на микро- и малки предприятия, според някои наблюдатели ЕИБ не разполага с достатъчен персонал за осъществяване на пряка връзка с предприятията. Поради това за избора на микропредприятия, МСП и дружества със средна пазарна капитализация и осигуряването на сравнително евтино финансиране за тях ще се разчита повече на търговските банки. Рискът в този случай е, че банките ще изберат своите най-предпочитани бизнес клиенти, които те при всички случаи биха финансирани, и това поражда голяма част от т.нар. „икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите“. ЕИСК настоява, че този вид ситуации следва да се избягват. Това може да бъде постигнато, наред с други възможности, в консултация с представителни организации на МСП.

3.6. Един от начините за преодоляване на този риск е на агенциите за регионално развитие и стопанските сдружения да бъде дадена по-голяма роля при определянето на микропредприятията, МСП и дружествата със средна пазарна капитализация, които ще се подпомагат от Фонда. Тези агенции и сдружения обикновено познават по-добре по-малките предприятия, по-близо са до тях и могат да дадат ефективен принос за оценката на риска. Признавайки, че съществуват някои проблеми, свързани с моралния риск, ЕИСК и преди е призовавал за такъв подход и смята, че той може да бъде ефективна мярка за осъществяването на Плана за инвестиции ⁽⁵⁾.

3.7. Планът за инвестиции за Европа е сравняван с Инициативата за растежа, стартирала през 2012 г. ⁽⁶⁾ Инициативата за растеж включваше пакет от 120 милиарда евро за финансиране от пренасочените бюджети, но много малка част от тези средства бяха предоставени. Това е основателна критика и поради това е от съществено значение осъществяването на плана да бъде едновременно прозрачно и добре огласено. ЕИСК приветства факта, че планът и ЕФСИ ще бъдат наблюдавани отблизо от Европейския парламент и Съвета. През следващите три години своята роля в анализа на осъществяването на плана би трябвало да изпълни и ЕИСК.

⁽³⁾ Вж. например: *Europe's Great Alchemist* („Големият алхимик на Европа“), *The Economist*, 29 ноември 2014 г.; Daniel Gros, *The Juncker Plan: From 21 EUR to 315 EUR billion, through smoke and mirrors* („Планът Юнкер: Как от 21 милиарда EUR да се направят 315 милиарда EUR чрез димни завеси и огледала“), CEPS, 27 ноември 2014 г.

⁽⁴⁾ NIMBY е съкращение от „Not in My Back Yard“ („Не в моя двор“).

⁽⁵⁾ Вж. например становището на ЕИСК относно „Финансиране на предприятията: проучване на алтернативни механизми за предоставяне на средства“ (ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 20).

⁽⁶⁾ CEPS, ноември 2014 г., стр. 2.

3.8. Съжаление буди фактът, че Европейската комисия не разполага нито с финансовите ресурси, нито с политическата подкрепа за привличане на значителни допълнителни средства с цел стартиране на пълноценен План за инвестиции за Европа. Това конкретно бюджетно ограничение изглежда не може да бъде заобиколено по никакъв начин. В ситуация, при която в бюджета на ЕС има много малко налични средства, предложението, съдържащо се в Плана за инвестиции за Европа, е най-добрата алтернатива.

3.9. Комисията твърди, че планът представлява истинско допълнение към други структурни политики, тъй като ЕФСИ ще се използва само тогава, когато не са налице алтернативни източници на финансиране. Освен това се твърди, че ЕФСИ ще допълва другите инвестиции на ЕИБ, тъй като фондът се отличава с по-голяма склонност към поемане на риск. ЕФСИ ще бъде по-гъвкав и по отношение на финансовите инструменти, които използва. Тези инструменти биха могли да включват дялово и квазидялово участие, рисков капитал, дългово финансиране или гаранции за секюритизацията на кредити. Там, където е възможно, ЕФСИ ще работи в сътрудничество с националните насърчителни банки. Комисията също така предлага да се подкрепи планът със създаването на европейски фондове за дългосрочни инвестиции (ЕФДИ), заедно с действия за създаване на нови секюритизационни пазари и инструменти за разширяване на базата на финансиране за проекти и МСП. Тези развиятия се приветстват, но са много закъснели.

3.10. Комисията предвижда Планът за инвестиции да бъде достатъчно гъвкав по отношение на ЕФСИ, подготвяните проекти и инвестиционния консултантски център, за да се даде възможност през идните години да се реализират следващите етапи на инвестиции. Планът има строга управленска структура в рамките на ЕИБ. Всеки проект, подпомаган от ЕФСИ, ще трябва да бъде одобрен и от Съвета на ЕИБ в съответствие с изискванията на Договора. ЕИСК препоръчва активно участие на социалните партньори и заинтересованите страни в процедурата за набелязване на публични инвестиционни проекти на национално равнище — един от възможните формати е да се използват комитетите за мониторинг на националните споразумения за партньорство.

3.11. ЕФСИ ще се стреми да подкрепя по-високорискови проекти, които насърчават растежа, работните места и производителността. Все още не е ясно дали платформите за съвместни инвестиции (включващи ЕФСИ, националните насърчителни банки и частните финансови институции) ще бъдат достатъчно привлекателни за участниците. В това отношение ЕИСК препоръчва проактивна маркетингова стратегия за привличане на частни инвестиции чрез осигуряване на повече яснота относно създаването на платформите за инвестиции и предоставяне на Европейския консултантски център по въпросите на инвестициите на роля за насърчване на възможностите за инвестиции във и извън Европа. Капацитетът на плана за поемане на риск (21 милиарда евро) е доста голям. Въпреки че равнищата на риск ще бъдат по-високи в рамките на плана, е твърде малко вероятно да бъде изискан пълният размер на гаранцията и това със сигурност няма да стане наведнъж.

3.12. Комисията счита, че ако Планът за инвестиции постигне своята инвестиционна цел, през следващите три години ще бъдат създадени от 1 до 1,3 милиона нови работни места. Това не е пренебрежимо дори на фона на общия брой на безработните в ЕС, който е 25 милиона. Международната организация на труда (МОТ) наскоро публикува своя собствена прогноза за създаването на работни места във връзка с този план. Основното заключение на този доклад на МОТ е, че ако се подходи внимателно към изготвянето на програмата и разпределението на средствата по нея, до средата на 2018 г. ще бъдат създадени над 2,1 милиона нетни нови работни места. Например ако финансирането по линията на ЕФСИ се предоставя с оглед на равнищата на безработица, това би довело до максимално и най-справедливо увеличение на заетостта⁽⁷⁾. ЕИСК призовава приоритетите на макрорегионалните стратегии да бъдат взети предвид, когато се взема решение за потенциалните проекти. Поради това е ясно, че трябва в най-кратки срокове да се публикуват критериите, които ще се използват при избора на проекти, подкрепяни по линията на плана.

3.13. Ако Планът за инвестиции успее да привлече допълнителен капитал за ЕФСИ от държавите членки, Комисията ще се отнася положително към такива вноски при оценката на критериите за дълга и за дефицита съгласно Пакта за стабилност и растеж. На пръв поглед това представлява известна промяна в нагласите на Комисията, но тази промяна не отива достатъчно далеч. ЕИСК заявява готовността си да участва активно в по-нататъшното обсъждане по темата за начините за насърчване на по-добри инвестиции в цяла Европа, включително чрез предоставяне на по-голяма гъвкавост в рамките на Пакта за стабилност и растеж. ЕИСК приканва Комисията да продължи да проучва възможностите за създаване на благоприятна фискална среда за инвестиции в Европа.

⁽⁷⁾ An Employment Oriented Investment Strategy for Europe („Ориентирана към заетостта инвестиционна стратегия за Европа“), МОТ, януари 2015 г.

4. Време ли е за ново „златно правило“ за Европа?

4.1. ЕИСК приветства предложението вноските в ЕФСИ от държавите членки да не бъдат включени в изчисленията на бюджетния дефицит. Това обаче поставя въпроса, защо текущите разходи за стратегически публични инфраструктури да не се третира по същия начин. Каква е разликата между благоприятно бюджетно третиране на вноските на държавите членки за продуктивни инвестиции по линия на ЕФСИ и едно пълноправно „златно правило“?

4.2. Поддръжниците на въвеждането на европейско златно правило твърдят, че в случая се наблюдава голяма непоследователност. Съгласно действащата европейска рамка за данъчна политика неблагоприятните стимули са причина за недостига на публични инвестиции. По принцип публичните инвестиции увеличават публичния капитал и генерират растеж за настоящите и бъдещите поколения. От това следва, че бъдещите поколения следва да допринасят за финансирането на тези инвестиции, тъй като липсата на възможност за дългово финансиране на благата, от които ще се ползват бъдещите поколения, ще създаде непропорционална данъчна тежест върху настоящото поколение и ще доведе до инвестиционен дефицит⁽⁸⁾. Това се случва понастоящем в Европа.

4.3. Би могло да се каже, че демонстрираната повишена гъвкавост спрямо инвестициите по линия на ЕФСИ всъщност представлява „мини“ златно правило. Въпросът за задаването на правилно формулирано фискално правило за Европа следва да бъде обсъден, като се отчитат в пълна степен многото трудности, свързани с определенията. Дискусията трябва да бъде насочена и към създаването на подходящи условия. ЕИСК счита, че е време да се признае, че Европа се нуждае от програма за значителни публични и частни инвестиции с цел възстановяване на растежа, работните места и просперитета. Стратегическите публични и частни инвестиции, както са предвидени в плана, който е в основата на настоящото и бъдещото икономическо развитие, следва да бъдат стимулирани, като се установи по-благоприятна европейска фискална рамка.

Брюксел, 19 март 2015 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ За дълбочен преглед на публикациите и условията и реда за прилагане на златното правило можете да намерите в *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe* („Прилагане на златното правило за публични инвестиции в Европа“) от Achim Truger. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>, в: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft бр. 138, Working Paper-of AK-Wien.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Преглед на икономическото управление — Доклад относно прилагането на регламенти (ЕС) № 1173/2011, (ЕС) № 1174/2011, (ЕС) № 1175/2011, (ЕС) № 1176/2011, (ЕС) № 1177/2011, (ЕС) № 472/2013 и (ЕС) № 473/2013“

[COM(2014) 905 final]

(2015/C 268/06)

Докладчик: David CROUGHAN

Съдокладчик: Carmelo CEDRONE

На 19 декември 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, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Преглед на икономическото управление — Доклад относно прилагането на регламенти (ЕС) № 1173/2011, (ЕС) № 1174/2011, (ЕС) № 1175/2011, (ЕС) № 1176/2011, (ЕС) № 1177/2011, (ЕС) № 472/2013 и (ЕС) № 473/2013“

[COM(2014) 905 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 2 март 2015 г.

На 506-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 март 2015 г. (заседание от 19 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 165 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейските правила за икономическо управление, разработени по време на кризата, изиграха важна роля за фискалната консолидация, координацията на икономическата политика и — чрез въвеждането на оценка за проектобюджетите — за по-нататъшното задълбочаване на фискалната интеграция. При все това обаче ЕИСК изразява загриженост, че беше платена висока цена спрямо растежа и заетостта, а Европейският съюз изостава от останалите развити икономики по отношение на излизането от икономическата криза, което разкрива пропуски в политиката, дължащи се до голяма степен на частичното по своето естество икономическо управление в контекста на икономически и паричен съюз.

1.2. Въведените в рамките на европейския семестър мерки поставиха началото на процеса на фискална консолидация и възстановяване на доверието, но основаният на правилата подход, въпреки че е подходящ при нормални условия, сега става част от проблема. Държавите членки се нуждаят от повече ресурси за излизане от задънената улица на рецесията, за осигуряване на растеж и създаване на работни места и — чрез растеж — за постигане на устойчива фискална консолидация.

1.3. ЕИСК счита, че не може Европейската централна банка да бъде оставена да води сама борбата срещу настоящата рецесия в еврозоната. Мерките за количествени облекчения, предприети сега от ЕЦБ, трябва да се съчетаят с повече политически инициативи от държавите членки, като надхвърлят обявения от Комисията План за инвестиции за Европа.

1.4. Различията между държавите членки от Икономическия и паричен съюз по отношение на относителната им конкурентоспособност, които по-рано щяха да се урівновесят чрез валутни корекции в посока увеличение или намаление, не могат да бъдат преодолені само чрез призови единствено към онези, които са считани за неконкурентоспособни, да изпълняват препоръки и реформи под страх от санкции.

1.5. Спешно трябва да бъдат създадени конкретни механизми и инструменти за добре формулирана координация на икономическите политики, която да води до конвергенция и солидарност. На първо време този процес не би трябвало да изисква изменение на Договора, но ЕИСК смята, че в дългосрочен план това ще се наложи.

1.6. При преразглеждането на МФР през 2016 г. е необходимо **да се подкрепят спешни структурни реформи** от общ интерес за ЕС, включително възстановяване на макроикономическото равновесие, **с някаква форма на фискален капацитет**, като инструмента за конвергенция и конкурентоспособност, предложен в подробния план.

1.7. ЕИСК е обезпокоен от факта, че структурното салдо, което е ненаблюдаема променлива, основаваща се на теоретични и оспорвани изчисления на разликата между фактическия и потенциалния продукт и подлежаща на сериозно преразглеждане, играе толкова важна роля за превантивните и корективните мерки на процедурата при прекомерен дефицит (ППД).

1.8. В процеса на европейския семестър на намаляването на националния годишен дефицит се отдава много по-голяма тежест като средство за преодоляване на високото съотношение дълг/БВП, отколкото на по-ползотворни мерки за увеличаване на растежа на БВП. Комисията би трябвало да направи последващи оценки не само на изпълнението на политическите си препоръки от държавите членки, но и на това дали препоръките ефективно са спомогнали за увеличаването на производителността, растежа и качествените работни места в съответната държава членка.

1.9. Комитетът приветства факта, че акцентът е поставен върху прилагането на гъвкавост в рамките на правилата на Пакта за стабилност и растеж, при което за изчисляването на бюджетния дефицит Комисията ще отчита някои публични инвестиции, но Комитетът смята, че това е ограничена и частична мярка. Всяко обосновано отклонение от 3-процентния дефицит би могло да се счита за временно изключение за няколко години и да не подлежи автоматично на санкции.

1.10. Демократичният дефицит на органите, които не са изборни, но имат важно участие в управлението, създава опасност от неангажираност с препоръките и враждебност към европейската интеграция. Срещу неприлагането на специфичните за всяка държава препоръки може да се противодейства с реално участие на гражданското общество и социалните партньори при изготвянето на тези препоръки.

1.11. ЕП следва да играе важна роля при определянето на икономическите приоритети за всеки семестър и в парламентарния контрол на специфичните за всяка държава препоръки. Процесът на европейския семестър следва да се популяризира по-широко от държавите членки и Комисията, за да е сигурно, че се разбира правилно от страна на гражданите.

2. Прегледът на икономическото управление накратко

2.1. Европейският семестър, въведен през 2011 г., беше подкрепен с Пакта за стабилност и растеж (ПСР), който влезе в сила на 13 декември 2011 г., подсилен с нов набор от мерки за икономически и фискален надзор, състоящ се от пет регламента и една директива — известни заедно като „пакет от шест законодателни акта“. На 30 май 2013 г., с цел допълнително засилване на икономическата интеграция и сближаването между държавите членки от еврозоната, бяха добавени още два регламента, известни като „пакет от два законодателни акта“. Настоящият преглед се отнася до ефективността на седемте регламента и насоките за развитие в бъдеще. В най-общи линии той се отнася до трите направления на икономическото управление на равнището на ЕС: бюджетното наблюдение ⁽¹⁾, макроикономическите дисбаланси ⁽²⁾ и проследяването и наблюдението на държавите от еврозоната, изпитващи трудности във връзка с финансовата стабилност ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 1);

Регламент (ЕС) № 1175/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 12); и

Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната (ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11).

⁽²⁾ Регламент (ЕС) № 1174/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно принудителните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически дисбаланси в еврозоната (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 8); и

Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

⁽³⁾ Регламент (ЕС) № 472/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за засилване на икономическото и бюджетното наблюдение над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност (ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 1).

3. Коментари относно съществуващото икономическо управление

3.1. Бюджетно наблюдение

3.1.1. Комитетът приветства факта, че в публикувания едновременно с Прегледа на икономическото управление Годишен обзор на растежа за 2015 г. акцентът е поставен върху рационализирането и укрепването на семестъра чрез опростяване на различните етапи и техните резултати, както се препоръчва в становището на ЕИСК относно Годишния обзор на растежа за 2014 г. ⁽⁴⁾.

3.1.2. ЕИСК счита, че европейският семестър играе основна роля в процеса на сближаване и адаптиране. Освен това Комитетът призова за стартирането на стратегия за комуникация и опростяване като съвместна инициатива на Комисията, Европейския парламент, държавите членки и гражданското общество ⁽⁵⁾.

3.1.3. Комитетът приветства задълбочаването на фискалната интеграция, въведена със създаването на общ график, според който ежегодно до средата на октомври, под надзора на национални независими органи, държавите членки трябва да представят и публикуват проекти на бюджетни планове за коментари от Комисията преди окончателното им приемане от правителствата на държавите членки. Процесът следва да стане по-демократичен и прозрачен и да се популяризира по-широко от държавите членки и Комисията, за да е сигурно, че се разбира правилно от страна на гражданите. Комитетът би желал Комисията да извърши оценка на ролята и качеството на националните независими органи.

3.1.4. Комитетът отбелязва, че съгласно проектобюджета за 2015 г. намаляването на фискалната консолидация през 2015 г. ще има общо взето неутрално отражение върху еврозоната. Той отбелязва също, че спрямо три от седемте държави, за които съществува опасност да не спазят правилата, през март могат да бъдат предприети мерки в рамките на ППД. Тази процедура изисква и по-голяма прозрачност, консултации с националните правителства и гражданското общество, по-конкретно социалните партньори, и надзор от страна на Европейския парламент.

3.1.5. Комитетът счита, че през краткия период на прегледа реформираните фискални правила на ЕС от съответните регламенти относно фискалния надзор несъмнено са изиграли роля за фискалната консолидация, както е видно от дефицита на ЕС-28, който спадна от 4,5 % от БВП през 2011 г. на 3 % през 2014 г.

3.1.6. При все това обаче беше платена висока цена за един много ограничен успех, което подсказва, че политиките на ЕС не успяват да допринесат за икономическия растеж и създаването на работни места. За сравнение, през същия период в САЩ дефицитът спадна от 10,6 % на 4,9 %; растежът на БВП на САЩ **се ускори** от 1,6 % до 2,4 % (за разлика от ЕС, където **се забави** от 1,7 % на 1,3 %); безработицата в САЩ **намаля** от 8,9 % на 6,2 % (за разлика от ЕС, където **се повиши** от 9,6 % на 10,2 %) и, най-важното, заетостта в САЩ **нарасна** с 6,3 %, докато тази в ЕС **стагнира** на равнище - 0,1 %.

3.1.7. ЕИСК е много по-малко оптимистичен от Комисията, че целите за структурния дефицит съгласно ППД дават възможност за по-точни и прозрачни насоки за политиките. Въпреки че Комитетът приема, че тази мярка, изчистена от нарушенията на икономическия цикъл и еднократните фискални мерки, предлага възможност за по-прозрачна картина, тя все пак представлява неподдаваща се на наблюдение променлива, основана на теоретични и оспорвани изчисления на разликите между потенциалния и фактическия БВП, която подлежи на съществено преразглеждане и вероятно в някои случаи ще доведе до слаби политически предписания.

3.1.8. Съотношението между дълг и БВП е важен фактор за фискалната устойчивост. То има две части: размера на дълга и размера на БВП, като за нито една от двете не могат да се постигнат резултати, без да се отчита въздействието ѝ върху другата. Подход, при който акцентът е поставен върху прекалено бързото намаляване на дефицита с цел допълнително намаляване на равнището на дълга, ако води до задушаване или намаляване на БВП, ще има обратен ефект по отношение на целта за намаляване на съотношението дълг/БВП.

3.1.9. Комитетът приветства факта, че акцентът е поставен върху прилагането на гъвкавост в рамките на правилата на ПСР, при което Комисията (когато определя доколко състоянието на бюджета на дадена държава членка е стабилно) ще отчита: а) публичните инвестиции по Плана за инвестиции за Европа; б) инвестициите, свързани със съфинансиране от структурните фондове; в) реформите, които имат дългосрочно въздействие върху устойчивостта на публичните финанси; и г) цикличните условия ⁽⁶⁾. Според ЕИСК обаче това е ограничена и частична мярка.

⁽⁴⁾ ОВ С 214, 8.7.2014 г., стр. 46.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Завършване на ИПС — Предложенията на Европейския икономически и социален комитет за следващия европейски законодателен мандат“ (ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10).

⁽⁶⁾ COM(2015) 12 final.

3.1.10. ЕИСК предупреждава, че въпреки по-интензивния диалог с ЕП и засиленото сътрудничество с националните парламенти чрез мисии на място и наблюдение на проектобюджетите на страните от еврозоната, в основата на този процес продължава да има дефицит на демократичност, като институции на ЕС, които не се отчитат почти пред никого, упражняват значително влияние върху вземането на решения на национално равнище.

3.1.11. „Дефицитът на участие“ (т.е. липсата на реално национално участие в процеса на вземане на решения), който не се компенсира с подходяща „легитимност на резултата“ (т.е. добри резултати при разрешаване на икономически проблеми), води до неохотно включване в икономическите програми и нарастваща враждебност към европейската интеграция, както стана видно от изборите за Европейски парламент ⁽⁷⁾.

3.1.12. Комисията следва да направи последващи оценки не само на изпълнението на политическите си препоръки от държавите членки, но и на това дали препоръките ефективно са спомогнали за завръщането на икономиката към устойчив път, не само по отношение на финансовите и бюджетните корекции, но и по отношение на икономическия растеж, развитието и създаването на висококачествени работни места.

3.2. Процедура при макроикономически дисбаланси (ПМД)

3.2.1. Комитетът признава и подкрепя необходимостта от ПМД, тъй като чрез наблюдението на ключовите небюджетни променливи могат да се определят възможни нездравословни тенденции, преди те да се установят трайно. Кризата показва твърде ясно провала на ПСР, предвиждащ наблюдение само на бюджетното салдо, докато на въпросите на развитието и заетостта все още не се обръща никакво или се обръща незначително внимание.

3.2.2. ЕП следва да играе важна роля при определянето на икономическите приоритети за всеки семестър и в парламентарния контрол на специфичните за всяка държава препоръки ⁽⁸⁾.

3.2.3. Комитетът е особено загрижен от прилагането на едностранен подход за коригиране на макроикономическите дисбаланси. Проблемът се разглежда изцяло като национален проблем, като акцентът се поставя почти изцяло само върху коригирането на вредните дефицити, а на излишъците се гледа благосклонно. За да бъдат преодолените ефективно, е необходимо да се извърши оценка на дисбалансите и тяхното въздействие върху цялата европейска икономика.

3.2.4. За да се гарантира, че с ПМД, а следователно и със стратегията „Европа 2020“ не се повтаря провалът на Лисабонска програма, Комисията трябва да създаде по-добър метод за преценка на качеството на изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки и да бъде готова да проследи процеса и да предложи на държавите членки стимули (гъвкавост, златни правила и др.), преди да приложи санкции като крайна мярка.

3.2.5. За разлика от бюджетния надзор, който обикновено има краткосрочни, лесно измерими резултати, политическите препоръки, които представляват значителна част от специфичните за всяка държава препоръки, се отнасят до по-гъвкави политики и резултати, като например конкурентоспособността или различни аспекти на бизнес средата или на реформите в социалната система, чието равнище на изпълнение или въздействие може да се окаже трудно за измерване.

3.2.6. При преразглеждането на МФР през 2016 г. е необходимо да **се подкрепят спешни структурни реформи** от общ интерес за ЕС, включително възстановяване на макроикономическото равновесие, **с някаква форма на фискален капацитет**. ЕИСК настоятелно призовава да се вземат предвид възможните инструменти: инструментът за конвергенция и конкурентоспособност, който да позволи на икономики в затруднение да предприемат спешни структурни реформи от общ интерес за ЕС, както е описан в шест страници от Проекта за задълбочен и истински ИПС и впоследствие предмет на съобщение ⁽⁹⁾; преразглеждането на Зелената книга относно стабилизационните облигации, за което се призоваваше в Регламент (ЕС) № 1173/2011, разглеждан в настоящото становище, и някаква форма на схема за минимално социално осигуряване, която би била в помощ на икономики в затруднение.

⁽⁷⁾ CEPS Special Report (Специален доклад на Центъра за европейски политически изследвания) № 98, *Enhancing the Legitimacy of EMU Governance* („Повишаването на легитимността на управлението на ИПС“), декември 2014 г.

⁽⁸⁾ Пак там.

⁽⁹⁾ COM(2013) 165 final.

3.2.7. Комисията заявява, че задълбочените прегледи са основата на ПМД, чиито политически препоръки се включват в специфичните за всяка държава препоръки. ЕИСК подкрепя тази практика, която потенциално може да доведе до показателни анализи, тъй като включва мисии на място, които допринасят значително за познанията за разглежданата икономика, както и носи добавената стойност, която Комисията и служителите от националните финансови органи създават, като изграждат полезни работни отношения.

3.2.8. Тъй като се очаква реформите в рамките на ПМД да донесат полза в дългосрочен план, съществуват опасения, че те не са приоритет за националните правителства, които може би само на думи се ангажират с тяхното осъществяване. Важна част от специфичните за всяка държава препоръки за коригиране на дисбалансите следва да са насочени към завършването на вътрешния пазар.

3.2.9. Действителното участие на гражданското общество и социалните партньори в тази област на европейския семестър би било важен начин за спазване на препоръките, както и за открояването на тяхната политическа роля и ангажираност на национално равнище.

3.2.10. ЕИСК предлага да се извлекат поуки за начините, по които Комисията и държавите членки да си взаимодействат най-ефективно, от опита на страните, участващи в програмата за корекции, в които е извършено текущо и задълбочено наблюдение.

3.2.11. В работен документ на ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN) се посочва, че през двегодишния период 2012 — 2013 г. са били изпълнени само 41 % от специфичните за всяка държава препоръки и е имало леко влошаване между различните години ⁽¹⁰⁾, което звучи като силен сигнал за тревога. Налага се да се направи оценка на причините за разминаването между препоръките и тяхното изпълнение.

3.2.12. ЕИСК предупреждава, че подходът със сравнителна таблица, който е ретроспективен и е основният инструмент, обосноваващ задълбочените прегледи, не идентифицира непременно натрупването на финансови неравновесия, които могат да предизвикат бъдеща криза. Поради това съществува опасност политиките да не разполагат със солидна основа за предприемане на ефективни действия ⁽¹¹⁾ и дори вниманието им да бъде отклонено от по-важен акцент на политиката.

3.3. Страни от еврозоната, изпитващи затруднения с финансовата стабилност

3.3.1. ЕИСК признава необходимостта от подкрепа чрез целенасочено наблюдение на държавите, които 1) изпитват или са застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност или на устойчивостта на публичните си финанси, или 2) са поискали или са получили финансова помощ от институции на ЕС, от други държави членки или от МВФ.

3.3.2. ЕИСК напълно подкрепя идеята, в случай на включване в програма за макроикономически корекции, изпълнението на всички други задължения, включително европейския семестър, да бъде прекъснато и тези държави членки да станат обект на текущ надзор след приключването на програмата.

3.3.3. Процесът, обхващащ периода, в който дадена държава членка иска да кандидатства за финансова помощ, все още не е тестван, тъй като настоящият регламент влезе в сила едва след като четирите държави по програмата вече бяха включени в програми за корекции.

3.3.4. ЕИСК призовава Комисията да извърши и публикува проучване на резултатите от програмите за корекции в четирите държави, по-специално за да се установи дали видимо по-малко успешните резултати за една от тях е можело да бъдат смекчени чрез различен подход от страна на Комисията.

4. Необходимо е по-задълбочено виждане за управлението на ИПС

4.1. ЕС е един от най-големите и най-успешни икономически блокове в света, който досега се съхрани, въпреки нефункционалната система на икономическо управление, произтичаща от решението за създаване на икономически и паричен съюз с единна валута и парична политика, докато в същото време се запазват национални фискални и икономически политики.

⁽¹⁰⁾ ECFIN Economic Brief, брой 37, октомври 2014 г., *Implementing Economic Reforms — are EU Member States responding to European Semester Recommendations* („Осъществяването на икономическите реформи — следват ли държавите членки на ЕС препоръките на европейския семестър“).

⁽¹¹⁾ Daniel Gros и Alessandro Giovannini, Istituto Affari Internazionali № 14, март 2014 г., *The „Relative“ importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the MIP* („Относителното“ значение на макроикономическите дисбаланси на ИПС в ПМД).

4.2. ЕИСК счита, че не може Европейската централна банка да бъде оставена да води сама борбата срещу настоящата рецесия в еврозоната. Мерките за количествени облекчения (QE), предприети сега от ЕЦБ, трябва да се съчетаят с повече политически инициативи от държавите членки. Планът за инвестиции за Европа, обявен от Комисията, е необходима, но недостатъчна стъпка в правилната посока. Без допълнителна фискална интеграция подходът за икономическа координация в рамките на европейския семестър, който е съсредоточен върху държавите членки поотделно, пречи на еврозоната да провежда подходящата фискална политика.

4.3. Кризата разкри дълбоки недостатъци, които заплашват съществуването на еврото. Кризата наложи значителни реформи на икономическото управление, които бяха изготвени набързо и въведени чрез междуправителствени договори, а не по общностния метод. Различията между държавите членки от Икономическия и паричен съюз по отношение на относителната им конкурентоспособност, които по-рано сякаш да бъдат уравновесени чрез валутни корекции в посока увеличение или намаление, не могат да бъдат преодоляни само чрез призови единствено към онези, които са считани за неконкурентоспособни, да изпълняват препоръки и реформи под страх от санкции.

4.4. Въведените в рамките на европейския семестър мерки поставиха началото на процеса на фискална консолидация и възстановяване на доверието, но основаният на правила подход, въпреки че е подходящ при нормални условия, сега става част от проблема. ЕИСК счита, че икономическото управление (особено на еврозоната) вече не може да бъде поверено единствено на регламентите, които понастоящем се преразглеждат. Държавите членки се нуждаят от повече ресурси за излизане от задънената улица на рецесията, за осигуряване на растеж и създаване на работни места и — чрез растеж — за постигане на устойчива фискална консолидация.

4.5. ЕИСК споделя загрижеността, породена от годишния доклад относно социалното развитие в Европа, публикуван неотдавна от Комисията⁽¹²⁾, в който се посочва, че мерките, приложени за справяне с кризата, са увеличили финансовите затруднения и равнищата на задълженост на домакинствата, задълбочили са бедността и социалното изключване, както и че са влошили социалното положение за продължителен период от време, което е оказало отрицателно въздействие върху общественото доверие в способността на правителствата и институциите да се справят с подобни проблеми. Впечатляващи са данните в доклада на Комисията относно качеството на труда (работа на непълен работен ден, несигурни и нестабилни работни места) и безработицата, особено сред младите хора.

4.6. ЕИСК призовава да се изведат на по-преден план в таблицата социалните показатели⁽¹³⁾ и да бъдат използвани за регулиране на бюджетните политики, като се започне с европейския семестър, за да се избегне подкопаването на основните принципи на ЕС — хармонично и балансирано икономическо развитие, устойчив и екологичен растеж, висока степен на икономическо сближаване, високо равнище на заетост и социална защита, икономическо и социално сближаване и солидарност между държавите членки, както е установено в Договорите от Рим и впоследствие заложено в Договорите от Маастрихт, Амстердам и Лисабон, но не е отчетено в достатъчна степен от Фискалния пакт и всички свързани с него текстове.

4.7. За да се придаде нов смисъл на интеграцията на държавите членки, и по-специално на страните от еврозоната, трябва да предложим европейски подход за управление, който да позволява на държавите с най-тежка задълженост и с нулев или отрицателен растеж на БВП да осъществяват инвестициите, необходими им, за да възвърнат конкурентоспособността на своите производствени системи и да дадат начален импулс за развитие. При такъв подход следва да се отчитат надлежно принципите на икономическото и социалното сближаване, залегнали в учредителните договори на ЕС.

4.8. Всяко обосновано отклонение от 3-процентния дефицит от дадена държава членка би могло да се счита за временно изключение за няколко години и да не подлежи автоматично на санкции. В рамките на новия подход към управлението Комисията трябва да разгледа внимателно нуждите, посочени от страните в затруднение, да провери дали инвестиционният план, предложен от държавата членка, е подходящ и осъществим от гледна точка на поетите задължения (програма за стабилност/конвергенция и национална програма за реформи) по европейския семестър и да го одобри с контрол от страна Европейския парламент.

4.9. Параметрите, използвани за изготвянето на бюджети и тълкуване на данни, трябва да бъдат еднакви и синхронизирани и да се отнасят до всички страни и техните администрации, с прозрачна, разбираема и публично известна процедура. Един-единствен регламент с ясни и прости правила би трябвало да е достатъчен, ако гарантира участието на гражданското общество, социалните партньори и националните парламенти.

⁽¹²⁾ „Заетост и социално развитие в Европа“, декември 2014 г.

⁽¹³⁾ Например: растеж на БВП, безработица, дългосрочна безработица, хора, застрашени от изпадане в бедност, публични инвестиции, съотношението цени — заплати, и др.

4.10. Следвайки този подход, европейският семестър следва да се превърне във важен фактор за ИПС с цел възстановяване на взаимното доверие и да постави началото на общ процес по отношение на структурните реформи (които трябва да бъдат договорени за всички страни от еврозоната) и бюджета. Новата законодателна уредба следва да се развие в посока на нов бюджет за еврозоната, при което да се провери приложимостта на обща процедура за разработване, осигуряваща възможно най-голяма прозрачност и честност като характеристики, които въднуват силно европейското обществено мнение.

Брюксел, 19 март 2015 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) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд, що се отнася до увеличаването на първоначалната сума за предварително финансиране, изплащана за оперативни програми, подпомагани по линия на инициативата за младежка заетост“

[COM(2015) 46 final]

(2015/C 268/07)

Главен докладчик: Pavel TRANTINA

На 12 и 23 февруари 2015 г., съответно Европейският парламент и Съветът решиха, в съответствие с член 164 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд, що се отнася до увеличаването на първоначалната сума за предварително финансиране, изплащана за оперативни програми, подпомагани по линия на инициативата за младежка заетост“

[COM(2015) 46 final].

На 17 февруари 2015 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 506-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 март 2015 г. (заседание от 18 март 2015 г.), Европейският икономически и социален комитет определи г-н TRANTINA за главен докладчик и прие настоящото становище с 213 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки

1.1. ЕИСК приветства като стъпка напред усилията на Европейската комисия да увеличи значително първоначалната сума за предварително финансиране на инициативата за младежка заетост (ИМЗ). Увеличението следва да помогне на държавите членки с най-високите равнища на младежка безработица, а често и с по-големи бюджетни ограничения, да започнат да прилагат ефективно ИМЗ.

1.2. Въпреки непрекъснато изразяваните съмнения относно сумите и начина, по който се извършва финансирането на инициативите за младежка заетост и гаранция за младежта⁽¹⁾, ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че е необходимо да се промени регламентът на Парламента и на Съвета относно Европейския социален фонд (ЕСФ) в съответствие с представеното предложение.

1.3. ЕИСК е убеден, че тази инициатива ще насърчи държавите членки да изведат на преден план борбата срещу младежката безработица в националните си бюджети. Бюрократичните процедури не бива да възпрепятстват действителното оползотворяване на сумата от 6 млрд. евро, отпусната за инициативата за младежка заетост, нито да забавят други инициативи, насочени към ефективната борба с младежката безработица понастоящем.

1.4. ЕИСК счита, че ИМЗ представлява възможност за преразглеждане на бъдещето на заетостта в държавите членки: публичните служби по заетостта трябва да действат много по-проактивно, трябва да се създаде по-добро взаимодействие между образованието и обучението, от една страна, и участниците на пазара на труда, от друга, а младите хора трябва да са адекватно и своевременно информирани относно своите права и възможности.

⁽¹⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 101.

1.5. ЕИСК силно насърчава участието на организираното гражданско общество въз основа на принципите на партньорство в разработването и наблюдението на националните програми, свързани с ИМЗ. ЕИСК би желал да припомни дългосрочния си ангажимент към проблема с младежката безработица. Комитетът е убеден, че включването на социалните партньори в стратегия за растеж, в реформи на пазара на труда, в образователни програми, в реформи на публичните служби по заетостта и участието на младежки организации в изпълнението на гаранцията за младежта ще осигурят одобрението на широки слоеве от населението, а с това и социална стабилност ⁽²⁾.

1.6. ЕИСК призовава Европейската комисия да следи отблизо предизвикателствата пред изпълнението на ИМЗ и особено на гаранцията за младежта. Процесът на наблюдение следва да се основава не само на количествен анализ, но и на повече показатели, измерващи качеството.

1.7. Необходими са големи инвестиции в образованието и обучението, за да се подкрепи прилагането на политики за учене през целия живот, които в крайна сметка да бъдат част от един по-обхванат подход към образованието. Трябва да се предлагат качествени възможности за стаж и чиракуване. Стажовите трябва да следват учебните цели и за предпочитане да бъдат част от учебната програма, а не да заместват процеса на откриване на нови работни места.

1.8. ЕИСК е убеден, че Европейската комисия, държавите членки и Европейският парламент в сътрудничество със социалните партньори и с други организации на гражданското общество трябва да играят ключова роля в осигуряването на стабилен бюджет на ЕС с цел стимулиране откриването на нови работни места за младите хора.

2. Контекст

2.1. Инициативата за младежка заетост беше предложена от Европейския съвет през 2013 г. с бюджет от 6 млрд. евро за периода 2014 — 2020 г. Тя следва да подкрепя най-вече младите хора, които не работят и не са ангажирани с образование или обучение, в регионите на Съюза, в които младежката безработица през 2012 г. е надхвърляла 25 %, като ги интегрира на пазара на труда.

2.2. Следователно средствата по инициативата за младежка заетост следва да се използват за засилване и ускоряване на мерките, набелязани в „Пакет за младежка заетост“ през 2012 г. По-конкретно страните от ЕС в регионите, които имат право на това, могат да използват средствата за финансиране на мерки за прилагане на Препоръката за гаранция за младежта, отправена от Съвета на ЕС в състав министри по заетостта и социалните въпроси през 2013 г.

2.3. През декември 2014 г. младежката безработица достигна 21,4 % в ЕС-28 и 23,0 % в еврозоната ⁽³⁾, а в някои страни продължи да бъде неприемливо висока — над 40 % или дори 50 %. Въпреки че в момента тези проценти намаляват бавно, те все още са на много по-високи нива в сравнение с периода преди кризата, а младите хора все още са в криза. Повече от половината от младите европейци смятат, че заради кризата връстниците им в тяхната страна са маргинализирани и изключени от икономическия и социалния живот ⁽⁴⁾.

2.4. Година след приемането на регламента относно ЕСФ във връзка с ИМЗ не е реализиран потенциалът му. Само по себе си съсредоточаването на поетите бюджетни задължения за ИМЗ в началото на периода, както и другите специфични мерки за ИМЗ не доведоха до очакваното бързо мобилизиране на ресурси за ИМЗ. Сред основните причини за това бяха посочени текущият процес на договаряне на съответните оперативни програми и въвеждането на съответните договорености за прилагане в държавите членки, както и ограниченият капацитет на органите да обявяват търгове за проекти и бързо да обработват заявленията и липсата на достатъчно предварително финансиране за започване на необходимите мерки.

⁽²⁾ ОВ C 424, 26.11.2014 г., стр. 1.

⁽³⁾ Данни на Евростат относно безработицата сред младите хора.

⁽⁴⁾ Европейски парламент (2014), Експресно проучване на Евробарометъра на Европейския парламент: Европейската младеж през 2014 г.

2.5. Настоящото предложение следва да отговори на тези и други предизвикателства. Ето защо първоначалното предварително финансиране от специално разпределените за ИМЗ средства за 2015 г. ще бъде увеличено до около 1 млрд. евро. Това не променя цялостния финансов профил на вече договорените национални средства, а просто се предлага да се предоставят средствата, които вече са предвидени в бюджета на ЕС за ИМЗ. Следователно благодарение на предложението достъпът на държавите членки до това финансиране е по-гъвкав и по-непосредствен.

3. Специфични бележки

3.1. ИМЗ и правото на качествени възможности за младите хора

3.1.1. Мерките, финансирани по линия на инициативите за младежка заетост, следва да се основават на зачитащ правата подход към младежта и заетостта; особено във време на тежка криза качеството на работните места за младите хора не трябва да се влошава. Проекти по линията на ИМЗ следва да допринасят за насърчаването на качествени работни места. Все повече доказателства сочат, че временната работа и работата на непълно работно време в някои държави членки се превръщат в задължение за младите хора, а не във възможност за избор.

3.1.2. В рамките на инициативата за младежка заетост се очаква допълнително удължаване на схемите за стажуване и чиракуване. Трябва да се предлагат качествени възможности за стаж. Те трябва да предоставят ценен и полезен професионален опит за младите хора. Стажовете трябва да следват учебните цели и за предпочитане да бъдат част от учебната програма, като по този начин се улеснява преходът от образование към работно място и стажът не замества процеса на откриване на нови работни места. Дружествата следва да се насърчават да наемат стажанти след края на стажовете.

3.2. Принципът на партньорството

3.2.1. ЕИСК би желал да подчертае, че оперативните програми (в това число тези, финансирани по линия на ЕСП, и следователно финансиращи ИМЗ) следва да бъдат ориентирани към действия и мерки, благоприятстващи партньорствата. Техните главни насоки би трябвало да са равнопоставеното третиране и плурализмът в партньорството, целевите партньорства за целеви програми и засиленото изграждане на капацитет⁽⁵⁾. ЕИСК счита, че комитетите за наблюдение като инструмент за партньорство, в които участва и организираното гражданско общество, следва да се използват за подходящи дискусии относно ИМЗ и за наблюдение на начина, по който ИМЗ се прилага в държавите членки.

3.2.2. До намаляване на младежката безработица може да се стигне само чрез реален междусекторен подход и чрез развитието на ефективни партньорства, в които участват предприятията, секторът на младежта, организациите на гражданското общество, публичните служби по заетостта, предлагащите образование и обучение, както и местните и регионалните власти.

3.2.3. Младите хора и младежките организации следва да се включат в разработването, наблюдението и, когато е възможно, изпълнението на мерките, финансирани по линия на инициативата за младежка заетост, на национално, регионално и местно равнище с цел справяне с разнородното естество на младежката безработица, осигуряване на принос към разработването на индивидуализирани услуги и гарантиране на по-успешно достигане до младите хора, особено до най-уязвимите, които са изолирани от пазара на труда.

3.2.4. Младежките организации и представителите на младежта също биха могли да улеснят комуникацията: могат да изпълняват роля при определянето на млади бенефициери на мерките по линия на ИМЗ, при справяне с проблемите на младежката безработица и за информиране на младите хора относно възможностите на схемите.

3.3. Ролята на публичните служби по заетостта в изпълнението на ИМЗ

3.3.1. Политиките на пазара на труда, които насърчават намеса на ранен етап с цел подпомагане на младите хора да навлязат на пазара на труда, са полезни за цялата кариера на тези хора. При все това се оказва много трудно за младите хора да се задържат на пазара на труда след първия професионален опит и поради това службите за кариерно ориентиране следва да им оказват съдействие в дългосрочен план.

⁽⁵⁾ ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 23.

3.3.2. За да бъдат ефективни, мерките по линия на инициативата за младежка заетост и по-специално на схемите за гаранция за младежта, трябва да бъдат съчетани с повишаване на административния капацитет на публичните служби по заетостта. Не е достатъчно настоящите неефективни системи да се преименуват. Една справедлива и приобщаваща гаранция за младежта следва да осигури бърз преход от училище към работното място, като предлага индивидуално кариерно ориентиране, водещо до качествени офери за всички млади хора.

3.4. *Необходимост от последователност*

3.4.1. Мерките по инициативата за младежка заетост следва да целят не само незабавно намаляване на младежката безработица, но и да са насочени към намаляване на младежката безработица в средносрочен и дългосрочен план, което изисква дългосрочни целеви инвестиции.

3.4.2. Съкращенията в младежките и социалните служби противоречат на идеята на инициативата за младежка заетост и подкопават потенциала на мерките за справяне с младежката безработица.

3.4.3. Финансираните по линия на ИМЗ проекти следва да са част от цялостен пакет от мерки, включващ различни механизми за подкрепа, за да се даде отговор на различните нужди на всички млади хора, особено на най-уязвимите. Следва да се гарантира достъпът на младите хора до социалните схеми, а нестандартните форми на заетост трябва да се регулират с цел неутрализиране на някои отрицателни последици от несигурността, произтичаща от тези работни места. Освен това следва да се обърне специално внимание на борбата с дискриминацията на пазара на труда въз основа на възраст, пол, имигрантски произход и други.

3.4.4. Инициативата за младежка заетост не следва да възпрепятства държавите членки да използват Европейския социален фонд (ЕСФ) за финансиране на по-обхватни проекти, свързани с младежта, особено по отношение на бедността и социалното приобщаване. ЕИСК призовава Европейската комисия да наблюдава използването на средства на ЕСФ за проекти, свързани с младежта.

3.5. *От образование към работа и от работа към образование*

3.5.1. Предвид прогнозираните бързи промени на пазара на труда, днес повече от всякога са необходими големи инвестиции в образованието и обучението. Като се има предвид това, политиките за квалификацията следва да разглеждат не само начините за посрещане на потребностите на пазара на труда, но и да признават уменията, придобити чрез неформално образование, да подкрепят прилагането на политики за учене през целия живот и, в крайна сметка, да бъдат част от един по-обхванен подход към образованието.

3.5.2. Преходът от учебната скамейка към работното място може да бъде улеснен и от интелигентна двойна система за съчетаване на образование и работа, която би предоставила на младите хора възможност да придобият първия си професионален опит успоредно с осигуряване на качествено образование.

3.5.3. Развитието на предприемачески и многофункционални умения може да помогне на младите хора да станат активни и ориентирани към новаторството граждани. Предприемачеството трябва да се разглежда и като реален път към създаване на заетост за младите хора. Трябва да се въведат мерки за преодоляване на пречките, с които се сблъскват младите хора при започването на собствен бизнес, като например липсата на достъп до кредитиране, липсата на минимално равнище на социална закрила за младите предприемачи, както и липсата на подкрепа от страна на образователните и правителствените институции.

3.5.4. Трябва да се насърчава и социалното предприемачество заради способността му да отваря работни места и да допринася за развитието на общностите, да подпомага устойчивостта на околната среда и да създава социален капитал.

3.6. Наблюдение на качеството

3.6.1. ЕИСК призовава Европейската комисия да следи отблизо предизвикателствата пред изпълнението на ИМЗ и особено пред гаранцията за младежта, които бяха посочени през 2014 г. в специфичните за всяка страна препоръки, като например качеството на ofertите, липсата на активно приобщаване на неработещите, неучещите и необучаващите се лица (NEET), административният капацитет на публичните служби по заетостта и липсата на ефективно участие на всички партньори.

3.6.2. Процесът на наблюдение следва да се основава не само на количествен анализ, но и на повече показатели, измерващи качеството. Това ще даде възможност да се открият не само неефективните мерки за осигуряване на заетост на младите хора, но и причините за тяхната неефективност.

3.6.3. ЕИСК приветства рамката от показатели на Комитета по заетостта (EMCO) за наблюдение на гаранцията за младежта. Тези амбициозни показатели ще доведат до значителен обем административна работа за националните власти. Държавите членки ще трябва да отговарят за ефективното събиране на данни.

3.7. Разширяване на обхвата на ИМЗ

3.7.1. Инициативата за младежка заетост дава възможност на държавите членки да разширят мерките на политиката, за да обхванат младите хора на възраст до 30 години. Държавите членки следва да вземат предвид тази възможност при наблюдението и оценката на ИМЗ на национално равнище.

3.8. Създаване на работни места

3.8.1. Необходими са макроикономически политики за подкрепа на заетостта и за увеличаване на инвестициите и растежа. Публичните инвестиции в инфраструктура и социална закрила могат да увеличат възможностите за заетост, а инвестициите в конкретни и иновативни сектори, като например в зелената икономика и в сектора на ИКТ, могат да гарантират устойчивостта на този растеж и създаването на качествени работни места за младите хора. Фискална политика, подкрепяща младите хора, особено с цел подкрепа на подобна целенасочена намеса, ориентирана към търсенето, следва да е част от по-широкия подход за противодействие на последиците от кризата върху младите хора.

Брюксел, 18 март 2015 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 защитата срещу последиците от извънтериториалното прилагане на законодателство, прието от трета страна, и действията, предприети на основание на това законодателство или произтичащи от него (преработен текст)“

[COM(2015) 48 final — 2015/0027 (COD)]

(2015/C 268/08)

На 12 февруари 2015 г. Европейският парламент и на 4 март 2015 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 Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата срещу последиците от извънтериториалното прилагане на законодателство, прието от трета страна, и действията, предприети на основание на това законодателство или произтичащи от него(преработен текст)“

[COM(2015) 48 final — 2015/0027 (COD)].

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 506-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 март 2015 г. (заседание от 18 март 2015 г.), Комитетът реши със 165 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 18 март 2015 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG