

Официален вестник на Европейския съюз

С 34



Издание
на български език

Информация и известия

Година 60
2 февруари 2017 г.

Съдържание

I Резолуции, препоръки и становища

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

520-ра пленарна сесия на ЕИСК, 19 и 20 октомври 2016 г.

2017/C 034/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бюджет на ЕС, основан на изпълнението и насочен към резултатите: ключът към доброто финансово управление“ (становище по собствена инициатива)	1
2017/C 034/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейски механизъм за контрол на принципите на правовата държава и основните права“ (становище по собствена инициатива)	8
2017/C 034/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Заклучителни бележки на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания към Европейския съюз — Нова стратегия за хората с увреждания в Европейския съюз“ (становище по собствена инициатива)	15
2017/C 034/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята и въздействието на съвместните технологични инициативи (СТИ) и публично-частните партньорства (ПЧП) за изпълнението на „Хоризонт 2020“ с цел постигане на устойчиви индустриални промени“ (становище по собствена инициатива)	24
2017/C 034/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Укрепване на европейския промишлен сектор за продукти за лична грижа, хигиена на тялото и козметични продукти“ (становище по собствена инициатива)	31
2017/C 034/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Разглобяването на кораби за скрап и рециклиращото общество“ (становище по собствена инициатива)	38
2017/C 034/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кооперации на потребители производители в областта на енергетиката и електричеството: възможности и предизвикателства в страните от ЕС“ (становище по собствена инициатива)	44
2017/C 034/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Морската енергия: развитие на възобновяемите източници на енергия“ (становище по собствена инициатива)	53
2017/C 034/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет — „Програмата до 2030 г. — ангажимент на Европейския съюз към устойчивото развитие в глобален мащаб“ (становище по собствена инициатива)	58

BG

2017/C 034/10	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Средносрочна оценка на програмата „Хоризонт 2020“ (проучвателно становище)	66
2017/C 034/11	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Премахване на пречките пред устойчивите аквакултури в Европа“ (Проучвателно становище по искане на Европейската комисия) . . .	73
2017/C 034/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Новата структура на пазара на електроенергия и потенциалните въздействия върху уязвимите потребители“ (проучвателно становище)	78

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

520-ра пленарна сесия на ЕИСК, 19 и 20 октомври 2016 г.

2017/C 034/13	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Европейски стандарти за 21-ви век“ (COM(2016) 358 final)	86
2017/C 034/14	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за преодоляване на блокирането на географски принцип и на други форми на дискриминация въз основа на националността, мястото на пребиваване или мястото на установяване на клиентите в рамките на вътрешния пазар и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО“ [COM(2016) 289 final — 2016/0152 (COD)]	93
2017/C 034/15	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите“ [COM(2016) 283 final — 2016/0148 (COD)]	100
2017/C 034/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно услуги за трансгранична доставка на колетни пратки [COM (2016) 285 final — 2016/0149 (COD)]	106
2017/C 034/17	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Доклад относно политиката в областта на конкуренцията за 2015 г.“ [COM(2016) 393 final — SWD(2016) 198 final]	110
2017/C 034/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности за засилване на участието на потребителите и останалите крайни ползватели на финансови услуги в изготвянето на политиката на Съюза в областта на финансовите услуги за периода 2017—2020 г.“ [COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD)]	117
2017/C 034/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на Директива 2009/101/ЕО“ [COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)]	121
2017/C 034/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари“ [COM(2016) 452 final — 2016/0209 (CNS)]	127
2017/C 034/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно неелоялните търговски практики във веригата на доставки на храни между предприятия“ [COM(2016) 32 final]	130

2017/C 034/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета, определящ характеристиките на риболовните кораби (преработен текст)“ [COM(2016) 273 final — 2016/0145 (COD)]	140
2017/C 034/23	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на мерки за управление, опазване и контрол, приложими в зоната на конвенцията на Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан (ICCAT), и за изменение на регламенти (ЕО) № 1936/2001, (ЕО) № 1984/2003 и (ЕО) № 520/2007 на Съвета [COM(2016) 401 final — 2016/0187 (COD)]	142
2017/C 034/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (преработен текст) [COM(2016) 270 final — 2016/0133(COD)] — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и за отмяна на Регламент (ЕО) № 439/2010 — [COM(2016) 271 final — 2016/0131(COD)] — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на [Регламент (ЕО) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство], за идентифициране на незаконно пребиваващ гражданин на трета държава или лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането (преработен текст) — [COM(2016) 272 final — 2016/0132(COD)]	144
2017/C 034/25	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия на ЕС в сферата на отоплението и охлаждането [COM(2016) 51 final]	151
2017/C 034/26	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги, с оглед на променящите се пазарни условия [COM(2016) 287 final — 2016/151 (COD)]	157
2017/C 034/27	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 531/2012 по отношение на правилата за пазарите на роуминг на едро“ [COM(2016) 399 final — 2016/185 (COD)]	162
2017/C 034/28	Становище от Европейски икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/45/ЕО за правилата за безопасност и стандартите за пътническите кораби [COM(2016) 369 final — 2016/170(COD)]	167
2017/C 034/29	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 98/41/ЕО на Съвета относно регистрацията на лица, които плават на борда на пътнически кораби, които оперират по направление към или от пристанища на държавите членки на Общността, и за изменение на Директива 2010/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно формалностите за даване на сведения за кораби, пристигащи във и/или напускащи пристанищата на държавите членки“ [COM(2016) 370 final — 2016/171(COD)]	172
2017/C 034/30	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за система от проверки с оглед на безопасната експлоатация на ро-ро фериботите и високоскоростните пътнически кораби по редовни линии, за изменение на Директива 2009/16/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно държавния пристанищен контрол и за отмяна на Директива 1999/35/ЕО на Съвета“ [COM(2016) 371 final — 2016/0172 (COD)]	176
2017/C 034/31	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1920/2006 по отношение на обмена на информация, системата за ранно предупреждение и процедурата за оценка на риска относно новите психоактивни вещества [COM(2016) 547 final — 2016/0261 (COD)]	182

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

520-РА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 19 И 20 ОКТОМВРИ 2016 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бюджет на ЕС, основан на изпълнението и насочен към резултатите: ключът към доброто финансово управление“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 034/01)

Докладчик: г-н Petr ZAHRADNÍK

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността
	Становища по собствена инициатива
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	5.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването	139/0/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК счита, че бюджетът на ЕС може да се превърне в основен инструмент за справяне с предизвикателствата, пред които е изправен понастоящем ЕС, както и за осъществяване на структурните му промени. Въпреки това е необходимо да се направи внимателен анализ и оценка на това за **какво** се разходват финансовите му средства, **как** се разходват, на начина, по който се **оценява** ефективността на разходваните средства и се **съобщава** за постигнатите резултати ⁽¹⁾. При тази хипотеза бюджетът на ЕС може да поема приоритетните предизвикателства за ЕС и да допринесе за възстановяването на вярата на европейските граждани в ЕС, дори в случай на абсолютно и относително намаляване на размера на бюджета.

⁽¹⁾ Вж.: г-жа Кристилина Георгиева, заместник-председател на Комисията, отговарящ за бюджета, интернет страници, посветени на „Бюджет на ЕС, насочен към резултатите“.

1.2. Предпоставка за повишаване на ефективността на бюджета на ЕС е в същото време да се определят **ясни приоритетни цели в полза на гражданите на ЕС, съответните съвкупни показатели и убедителна система за представяне на отчетите**, във връзка с конкретните дейности, финансирани от бюджета на ЕС, което би дало възможност за постигане на оптимално *съотношение между разходите и ползите*. За целта могат да се използват например предварителни условия, финансови инструменти или гъвкавост и капацитет за справяне с внезапни предизвикателства ⁽²⁾. Към на първо място количествения аспект на бюджета на ЕС, който е много важен и според ЕИСК за определяне на ключовите приоритети и съответните политики, трябва да се добави и качествено му измерение.

1.3. ЕИСК изразява съгласие с подхода, при който бюджетните разходи на ЕС не касаят единствено осигуряването на съответствие с правилата за законосъобразност и редовност на процедурите, но и целенасочената и систематична ориентация към резултати и изпълнение, които бюджетът на ЕС постига, обхващайки приоритетните области на ЕС.

1.4. ЕИСК изразява съгласие, че усвояването на правилата на културата на изпълнението в съответствие с бюджета на ЕС изисква осигуряване на тясна връзка между обема и вида на разходите, от една страна, и цялостен набор от съвкупни показатели за изпълнението, които да го измерват заедно с резултатите, от друга страна.

1.5. Същевременно ЕИСК смята, че усвояването на културата на изпълнението не е еднократна стъпка, а продължителен процес, който предполага както подходяща нормативна уредба, така и избор на инструменти, които да поведат основните участници към действия в необходимата посока. Бъдещите обсъждания, както и изпълнението на бюджет на ЕС, насочен към резултатите, трябва освен това да уточнят по-подробно съдържанието му.

1.6. ЕИСК е убеден, че бюджет на ЕС, насочен към резултатите, може да осигури получаването в приоритетните области на ЕС на резултати и въздействия, които носят видима добавена стойност. Ето защо обсъждането на ориентиран към изпълнението бюджет на ЕС е и дебат за приоритетните политики на ЕС, които са в състояние да осигурят необходимите структурни промени.

1.7. До този момент са проведени пилотни тестове, които измерват въздействието на бюджета на ЕС върху изпълнението на приоритетите и количествените цели на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК оценява това като позитивна крачка в правилната посока, която трябва да има своето систематично и по-комплексно продължение. Тестовите показаха висока степен на разминаване между определените цели и съответните резултати, както и редица примери за неефективно използване на финансовите средства на ЕС и пропуски в свързаните с това процедури.

1.8. ЕИСК подкрепя още по-тясната и задълбочена интеграция и връзка между стратегията „Европа 2020“ и многогодишната финансова рамка 2014—2020 г., т.е. отделните бюджети на ЕС за съответните години, чрез показателите за анализ на въздействието и последващото им тълкуване. В същото време стратегията „Европа 2020“ следва да бъде осмислена, за да стане ясно дали и през втората половина на това десетилетие тя е насочена към действителните приоритети на ЕС, свързани с развитието.

1.9. ЕИСК одобрява също така идеята да се направи така, че споразуменията за партньорство и оперативните програми да започнат ефективно да преобразуват целите и приоритетите на ЕС в оперативни цели, които да се реализират в отделните държави членки или чрез подобряване на споделеното управление, или чрез подобряване на процедурните правила на програмите, които Европейската комисия управлява пряко във всяка държава членка.

1.10. ЕИСК препоръчва държавите членки да бъдат насърчавани да включат в своите споразумения за партньорство и в оперативните си програми съпоставим набор от измерими резултати, които да бъдат постигнати с подкрепата на източници от бюджета на ЕС и впоследствие оценявани. Всички споразумения за партньорство и програми трябва да съдържат общи показатели за резултатите на напречна или хоризонтална база с ясно определяне на приноса на отделните фондове и на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) като цяло, и да бъдат изготвени по начин, който да позволява наблюдението на напредъка както на равнището на ЕС, така и на държавите членки и на отделните региони.

1.11. Според ЕИСК *средносрочният преглед* на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. е възможност да се приложи по-ефективно подход, основан на изпълнението и насочен към резултатите, който следва да се прояви изцяло впоследствие под формата на многогодишна финансова рамка от 2021 г. нататък.

⁽²⁾ Вж. последващия анализ, параграф 2.2.3.

1.12. ЕИСК счита, че многогодишната финансова рамка, която ще започне да се прилага през 2021 г., би трябвало да бъде, заедно с новата стратегия за развитие и конкурентоспособност и със стълба на социалните права, който е в процес на изготвяне, ключова стратегическа платформа в средносрочен план (в определен времеви хоризонт, идентичен с този на стратегията за конкурентоспособност), която да разполага със структура и претегляне на различните позиции на разходите, съответстващи на действителните нужди и приоритети, и която същевременно да позволява повече гъвкавост, за да се отговори на новопоявяващите се нужди. ЕИСК би приветствал също така една промяна на правилата за боравене със средства от бюджета на ЕС в посока на по-голяма ефективност чрез по-широко прилагане на инструменти, позволяващи възстановяване на разходите, и търсене на взаимно допълване между тях и бюджетните кредити за безвъзмездни средства. Освен това съществуват големи възможности за подобряване на начина на оценка на бюджета на ЕС и неговата ефективност. Факторът на съответната бюджетна гъвкавост е изключително важен от гледна точка на капацитета на бюджета на ЕС да реагира на възникващите нови инициативи, заплахи и възможности, на поддържането на капацитета на ЕС да действа (като пример може се посочи миграционната криза, необходимостта от справяне с икономически сътресения или промяната на броя на членовете на ЕС и въздействието ѝ върху паричните потоци, подходяща основа за бюджетните ресурси на Фонда за солидарност в случаи на природни бедствия) и този фактор засяга не само обема и структурата на разходите на бюджета на ЕС, но и приходната част.

1.13. ЕИСК препоръчва в бюджетната политика на ЕС след 2020 г. да се включи определянето на размера на приходната част на бюджета на ЕС и начина, по който той е установен (става въпрос да се намери балансирана и солидарна връзка между вноските на държавите членки и собствените бюджетни ресурси).

1.14. ЕИСК одобрява допълнителното разширяване на възможностите, които предлага една активна бюджетна политика, като например възможността за емитиране на еврооблигации. За тази цел е уместно да се подобри бюджетната рамка и процедура на ЕС и да се разреши по задоволителен начин въпросът за обхвата на бюджетната политика на ЕС по отношение, от една страна, на държавите от еврозоната и, от друга страна, на останалите държави—членки на ЕС.

2. Анализ и описание на проблема

2.1. Отправни факти

2.1.1. Бюджетът на ЕС е основен и ключов инструмент за финансиране на приоритетите на ЕС, чийто размер е приблизително 1 % от БВП на ЕС; за 2015 г. той възлиза на 145,3 милиарда евро. Бюджетът на ЕС обезпечава значителна част от икономическата политика на отделните държави членки и представлява средно 1,9 % от публичните им разходи, макар че в определени случаи този дял значително превишава 10 %.

2.2. Отправни точки по темата

2.2.1. При такъв размер на финансовите средства е важно да бъде осигурено разпределянето им не само в съответствие със законосъобразността и редовността, но и едновременно със зачитането на тези правила да бъдат постигнати поставените цели и съответните резултати, както и да бъдат спазвани принципите на доброто финансово управление и културата на изпълнението. Подчертаването на действителното въздействие от изпълнението на бюджета на ЕС, измервано чрез съответните макроикономически показатели и критерии, е предмет на всички политически преценки, които понастоящем се отнасят до бюджетната политика на ЕС.

Ефективен бюджет означава подходящо ориентиране на бюджетните разходи на ЕС към действителните приоритети на Съюза за съответния период. Културата на изпълнението се основава на три стълба: стратегия, опростяване и бюджетни процедури.

2.2.2. Бюджетът на ЕС и неговото изпълнение трябва да бъдат в съответствие със следните приоритети:

- усвояване на работещ подход, основан на изпълнението и насочен към резултатите, който да балансира между традиционната представа за съответствие с правилата за законосъобразност и редовност и усвояването на новите елементи, които отразяват текущите и бъдещите нужди (вж. по-долу) във връзка с финансовите средства на ЕС;
- по-силната насоченост към изпълнението и резултатите предполага подобряване на работата с данни, тяхната достъпност и наличност във вид, който позволява оценяването на действителните ползи, при условие че въздействието от тази дейност надвишава породените от нея допълнителни разходи;
- оценяването на качеството на регулаторната рамка за разпределяне на бюджета на ЕС;

- с оглед на характера на дейностите, финансирани от бюджета на ЕС, е изключително важно развитието му да не се възприема по изолиран начин, от гледна точка на съответната година, а като един непрекъснат средносрочен процес, в който отделните години са част от линията на развитие, необходима за постигането на съответстващи резултати;
- отчитане на изключително тясната връзка между бюджета на ЕС, новата парадигма на икономическата политика на ЕС ⁽³⁾ и актуалните резултати на икономиката на ЕС в средносрочен контекст;
- необходимост от непрекъснатост на бюджетната политика на ЕС и изпълнение и оценка на нейните цели.

2.2.3. Бюджетът на ЕС съдържа някои нови елементи, свързани с действието на многогодишната финансова рамка 2014—2020 г., които са целесъобразни от гледна точка на прилагането на принципа, основан на изпълнението и насочен към постигане на резултати:

- a) тематична концентрация: подкрепата с финансови средства на ЕС трябва да се отнася единствено до приоритетните области, а не да бъде насочвана безразборно; приоритетите трябва да бъдат ясно дефинирани и подкрепени с количествен анализ и план за приложимост, пакетът от приоритети трябва да бъде стриктно ограничен; обосноващите приоритети трябва да бъдат финансирани с достатъчно средства, за да се даде възможност да бъдат постигнати действителни резултати и ползи;
- б) интегриран и основан на развитието подход, ориентиран към местните условия (place-based) и синергия: програмите и проектите не трябва да носят резултати и ползи сами по себе си, а такива, които да кореспондират с резултатите и ползите от други програми и проекти посредством постигната синергия; тя трябва да бъде постигана в рамките на териториалните единици, определени въз основа на принципа на субсидиарността; за да функционира тази система, е важно да бъде създадена матрица на управление, която да осигурява подходящи условия за интегрираните проекти;
- в) обвързаност с условия и резерв за изпълнение: принципите на доброто финансово управление се основават на факта, че финансирането на ЕС се извършва при съответните национални, макроикономически и институционални обстоятелства, които са предпоставка за осъществяване на собствено разпределяне; от друга страна, като бонус за участниците с добри резултати се открива резерв за изпълнение;
- г) опростяване: системата за финансиране на ЕС е изключително усложнена от различни гледни точки, което създава пречки за ефективното ѝ управление и възможността за измерване на действителните резултати и ползи;
- д) по-добре измерими в количествено отношение резултати: много е важно постигнатите резултати да бъдат ефективно измервани и да се дава възможност ясно и точно да се извличат поуки от констатациите с оглед на разработването и приспособяването на фискалната политика на ЕС; основополагащо за тази цел е подобряването на системата за анализ на данните и управлението ѝ, както и работата с показатели.

2.2.4. Смисълът е фискалната политика на ЕС и практическото функциониране на бюджета на ЕС да бъдат по-добре приспособени към нуждите му, от една страна, чрез намиране на съответния баланс между формалните и процедурните похвати за изпълнение на бюджета на ЕС, а от друга, чрез принципите, основани на изпълнението и насочени към постигането на резултати. Като изключително необходим с оглед на изпълнението и резултата трябва да посочим и принципа на общото възприемане и разбиране на тази концепция.

2.2.5. За измерване на несъответствието с формалните правила от дълго време се използва показателят процент на грешките. Неговата стойност се движи около 4 % (около 4 % от бюджетните разходи на ЕС не са направени в съответствие с формалните правила, което само по себе си не е лош резултат; изразени в абсолютна стойност обаче те представляват около 6 милиарда евро). Промяната на общия процент на грешките за последните няколко години е илюстрирана с таблицата по-долу:

2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
3,9 %	4,8 %	4,7 %	4,4 %

⁽³⁾ Стратегията „Европа 2020“, европейският семестър, пакетът от шест мерки, пакетът от две мерки, препоръките към отделните държави наред с другото; тясната връзка с тези препоръки като критерий за ефективно разпределяне на бюджета на ЕС може да бъде един от начините.

2.2.6. Ключовият принцип за бюджета на ЕС е стабилността на финансовите потоци и действителните програми и проекти, финансирани с тях, която подпомага оценката на оптималното използване на източниците на ЕС във всички техни аспекти. ЕИСК одобрява настоящата тенденция да се акцентира по-ефективно на изпълнението и резултатите в дейностите на Европейската комисия (под формата на инициативата ѝ за ориентиран към резултатите бюджет ⁽⁴⁾) и Европейската сметна палата (под формата на структурата на Годишния доклад за 2014 г. ⁽⁵⁾) и специалната глава, посветена на изпълнението; разделът, посветен на споделеното управление, включва като резултати оценката на изпълнението на програмите в края на пилотен проект).

2.2.7. ЕИСК одобрява подхода, използван по време на пилотния проект, чиято цел е да се анализират взаимовръзките и съгласуваността между стратегията „Европа 2020“ и споразуменията за партньорство, съответно оперативните програми като ключови инструменти за осъществяването на политиката на сближаване на ЕС и като важни елементи, свързани с бюджета на ЕС. Този тест може да бъде определен като начало на цялостна концепция при оценяването на изпълнението и резултатите на бюджета на ЕС ⁽⁶⁾.

2.2.8. За постигане на балансирано проследяване на аспектите, свързани с формалните правила и резултатите от изпълнението на бюджета на ЕС, основна роля играе процесът на обработване, управление и обмен на данни и информация между органите и институциите на ЕС (преди всичко Европейската комисия) и държавите членки. Изпълнението на бюджета на ЕС е съпроводено от огромно количество данни и информация, които обаче на практика се използват много ограничено, за да се гарантира обективна оценка на процента на грешките и по-специално на изпълнението на реалните резултати, които постига бюджетът на ЕС, както и за да се установят процедури за подобряване на състоянието.

3. Съществени бележки

3.1. ЕИСК счита, че основната мисия на съществуващия бюджет на ЕС е да бъде от полза на европейските граждани, като същевременно защитава финансовите интереси на ЕС; ползите се изразяват в подкрепа, основаваща се на отчитане на свързаните с развитието и оперативните приоритети, която е съвместима с рамката на икономическата политика, както и с действителните и очакваните икономически резултати; защитата на финансовите интереси на ЕС се състои в използване на бюджета на ЕС по подходящ начин в съответствие с правилата, без да бъдат допускани грешки и измами. Политическият подход в настоящия момент трябва да допринася за постигането на пълно съответствие и баланс между тях.

3.2. ЕИСК е на мнение, че ориентирането на бюджета на ЕС към изпълнението не може да бъде извършено само с еднократна стъпка. Особено важно е основните законодателни норми и цели на бюджета на ЕС, както и неговата политика, да бъдат планирани с намерението да изпълнят ориентираните към качеството показатели и да постигнат измерими резултати.

3.3. За ориентирането на бюджета на ЕС към изпълнението значително ще допринесе и съответствие във времето между бюджетния период (в момента — седемгодишната финансова рамка) и този на ключовата стратегия за развитието на ЕС (в момента — десетгодишната стратегия „Европа 2020“). От тази гледна точка 2021 г. представлява изключителна възможност за постигането на това съответствие, както и за създаването на условия за оптималното функциониране на бюджета на ЕС, ориентиран към резултатите и изпълнението.

3.4. ЕИСК се запозна със заключенията, на които се позовава, с годишния доклад за 2014 г., публикуван от Европейската сметна палата, който разкри редица проблемни точки, в които съгласуваността между стратегията „Европа 2020“ и споразуменията за партньорство, съответно оперативните програми, не функционира оптимално. В този доклад беше констатирано, че различните инструменти не са създадени така, че да подпомагат системното преобразуване на политическите цели на стратегията „Европа 2020“ в практически оперативни цели (определени от споразуменията за партньорство и оперативните програми) ⁽⁷⁾.

3.5. ЕИСК смята, че потенциалните ползи, произтичащи от постигането на синергии между петте европейски структурни и инвестиционни фонда (ЕСИФ) под общия „чадър“ на рамката за регулиране и управление и едно споразумение за партньорство във всяка държава членка, до този момент не се осъществяват, като в този случай продължава практиката за прилагане на различни правила в отделните фондове, която води до фрагментиране на програмите (вместо да се постигне необходимата синергия между тях).

⁽⁴⁾ Тази инициатива е оповестена от заместник-председателя на Европейската комисия по бюджет и човешки ресурси Кристалина Георгиева на конференция, проведена на 22 септември 2015 г.

⁽⁵⁾ Годишният доклад беше публикуван на 10 ноември 2015 г.

⁽⁶⁾ В подобна посока, но с ориентация към подтемите, беше и съдържанието на няколко резолюции на Европейския парламент в периода 2013—2015 г. (вж. докладите на г-н Geiera и на г-жа Gräßle); с цялостната насоченост към тази тема в материалите на Европейския парламент се отличава и документът за освобождаване от отговорност на управлението на Европейската комисия за 2014 г. (докладът на г-жа Dlabajová от 2016 г.).

⁽⁷⁾ Вж. например Годишния доклад на Европейската сметна палата за финансовата 2014 година, параграфи от 3.10. До 3.12.

3.6. ЕИСК счита, че съществуването на два нови елемента при използването на средствата на ЕС в периода 2014—2020 г. — обвързаността с условия и резервния фонд за изпълнение, предоставя големи възможности за подобряване на подхода, насочен към изпълнението и резултатите. Действителното изпълнение на макроикономическите условия трябва да гарантира, че бюджетните разходи на ЕС в отделните държави членки ще бъдат разпределяни в стабилна макроикономическа среда, съответно няма да бъде позволено държава членка, която не полага усилия за решаването на макроикономическите си проблеми, да се възползва от пълния обем на тези средства. Наличието на резерв за изпълнение би трябвало също така да насърчава по подходящ начин държавите членки да се стремят към изпълнение, насочено към осъществяването на стратегическите цели на ЕС чрез използване на неговия бюджет.

3.7. ЕИСК смята, че пилотните действия за проверка на изпълнението и резултатите, заложили в бюджета на ЕС посредством връзките с приоритетите на стратегията „Европа 2020“, трябва задължително да бъдат последвани от разширяване и към други подходящи области, така че оценката за ориентацията на бюджета на ЕС към изпълнение и постигане на резултати да бъде наистина последователна и комплексна — трябва да се обърне внимание например на препоръките към отделните държави и на съответствието с показателите, произтичащи от изпълнението на европейския семестър.

3.8. ЕИСК препоръчва в рамките на обсъжданията относно функционирането на бюджета на ЕС да бъде включено и проучване относно понятието за неефективност на пазара, към отстраняването на която трябва да бъдат насочени бюджетните средства на ЕС; проявите на пазарна неефективност (пазарни несъвършенства) могат например да бъдат под формата на информационен дисбаланс, или евентуално в начина, по който финансовите институции извършват търговска оценка за възвращаемостта на инвестициите, който възпрепятства финансирането на определени типове проекти, тъй като не се отчитат положителните външни фактори и по-широките социални придобивки от тях, които не съответстват на отделни търговски интереси, но са от значение за подкрепата чрез финансиране от ЕС.

3.9. ЕИСК подкрепя установяването на необходимостта от значително подобряване на споделено управление между органите и институциите на ЕС (преди всичко Европейската комисия) и държавите членки. 76 % от всички разходи от бюджета на ЕС се разпределят посредством споделено управление. Колкото по-добре държавите членки изпълняват националните количествени цели на стратегията „Европа 2020“, толкова повече ще бъде обвързан с целите на тази стратегия бюджетът на ЕС, а колкото по-добре тези цели отразяват действителните икономически, социални, териториални или екологични нужди на ЕС, толкова по-благоприятна среда за стабилно финансово управление и безпроблемна съгласуваност между Европейската комисия и държавите членки ще се създаде.

3.10. ЕИСК счита, че съществена проява на нарастващото значение на изпълнението и ориентирането на бюджета на ЕС към постигане на резултати е акцентът върху по-мощното използване на инструментите за финансов инженеринг (ИФИ), съответно иновативните финансови инструменти, чиито характеристики принципно променят начина, по който се изразходва публичното финансиране на ЕС, както и очакванията, свързани с него. Въпреки безспорния потенциал на ИФИ, едва около 65 % от тези средства, предназначени за периода 2007—2013 г., са достигнали до крайните бенефициенти (остатъкът от средствата е само „зачислен“ в ИФИ, за да бъде формално документирано разходването им). Този въпрос придобива все по-голямо значение за периода след 2020 г., като се отчита също така необходимостта от засилване на допълняемостта по отношение на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), и представлява стратегически анализ от решаващо значение за насочване на общите бюджетни средства на ЕС от 2021 г. нататък.

3.11. В същото време ЕИСК счита, че засиленото внимание към изпълнението и постигането на резултати естествено не бива да води до подценяване на законосъобразността и редовността на процеса. Акцентът върху съответствието с нормативните и процедурните правила не трябва да бъде оставян на заден план. С оглед на това, че процентът на грешките се отнася до всички случаи, в които финансовите средства не трябва да бъдат изплащани, тъй като не са били разходвани в съответствие с правилата, автоматично се предполага, че тези правила са подходящи и не съдържат вътрешни противоречия или нежелани елементи. Ето защо част от процеса, който е в съответствие с правилата за стабилно финансово управление, трябва да бъде и проверката на въздействието на тези регулаторни правила, за да се тестват съвместимостта и съответствието им с нуждите и целите на ЕС ⁽⁸⁾.

3.12. ЕИСК споделя мнението, че практическите условия за изпълнението на бюджета на ЕС са много сложни. Изпълнението на изискванията за стабилно финансово управление подпомага и настоящите усилия за опростяване на всички дейности, свързани с бюджета на ЕС, които се отнасят както до процедурните въпроси, така и до проблемите, свързани със съдържанието; усилията за опростяване трябва да намерят израз в намаляване на прекалено голямата административна тежест и в ограничаване на практиката на „свърхурегулиране“ в отделните държави членки.

⁽⁸⁾ Например чрез оценка на регулаторното въздействие, която представлява ефективен инструмент за постигане на действително стабилно финансово управление.

3.13. ЕИСК счита, че предложенията, изложени в част 3 от настоящото становище, които водят до окончателните заключения и препоръки в част 1, са ключови концептуални разсъждения относно бъдещата бюджетна политика на ЕС, които биха могли да бъдат приложени отчасти в контекста на процеса на средносрочния преглед на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г., но които трябва да бъдат изцяло отразени в бюджетните правила, считано от финансовата 2021 година. Концепцията за перспективите и необходимите реформи относно бюджета и многогодишната финансова рамка след 2020 г. може да се основава на неотдавнашните становища на ЕИСК по този въпрос или да се впишат в тяхната рамка⁽⁹⁾.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Вж. например становищата на ЕИСК от 2011 г. относно „Преглед на бюджета на ЕС“ (ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 75), от 2012 г. относно „Многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020“ (ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 32), от 2014 г. относно „Завършване на ИПС — Ролята на данъчната политика“ (ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 24), от 2015 г. относно „Преглед на икономическото управление“ (ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 33), от 2015 г. относно „Завършване на ИПС — следващ европейски законодателен мандат“ (ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10), от 2015 г. относно „Завършване на изграждането на ИПС: политическият стълб“ (ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8), от 2012 г. „Отгъд БВП/Допълнителни показатели“ (ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 14), от 2012 г. относно „Данък върху финансовите сделки“ (ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 55), от 2013 г. относно „Засилено сътрудничество в областта на данъка върху финансовите сделки“ (ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 36), и от 2012 г. относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за действие за митниците и данъчното облагане в Европейския съюз за периода 2014—2020 г. (FISCUS) и за отмяна на решения № 1482/2007/ЕО и № 624/2007/ЕО“ (ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 48).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейски механизъм за контрол на принципите на правовата държава и основните права“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 034/02)

Докладчик: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Съдокладчик: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Консултация	Европейски икономически и социален комитет, 21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	27.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	202/1/7

1. Бележки и предложения на ЕИСК: механизъм на ЕС относно принципите на правовата държава, демокрацията и основните права

1.1. Европейският съюз не е само единен пазар, а и съюз на общи ценности, както се заявява в член 2 от Договора. Освен това той признава правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на ЕС. Тези ценности, на които е основан Европейският съюз, представляват основата на интеграцията и са част от европейската идентичност. Освен че са критерии за присъединяване, те трябва да бъдат спазвани на практика от държавите членки и след това. Затова е от съществено значение процедурите, предвидени в Договора, да се прилагат, когато тези ценности са обект на посегателство. ЕИСК счита, че европейските институции трябва да възприемат проактивен и превантивен подход в своите политически дейности с цел изпреварване и предотвратяване на проблемите.

1.2. Като много европейски организации на гражданското общество и ЕИСК е обезпокоен от влошаването на ситуацията около правата на човека, разпространяващите се популистки и авторитарни тенденции и от риска, който те създават за качеството на демокрацията и защитата на основните права, правата, които са гарантирани от Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз и представляват общи принципи на правото на ЕС ⁽¹⁾.

1.3. Ценностите, посочени по-горе, са подложени на атака в цяла Европа. Много организации на гражданското общество осъждат положението в няколко държави членки и се надяват, че ЕИСК ще предприеме нови инициативи, така че институциите на ЕС да реагират решително. Застрашен е не само Европейският съюз, но и доверието на гражданите в националните и европейските демократични институции. ЕИСК счита, че рискът е много сериозен и има системен характер.

⁽¹⁾ Член 6 от ДЕС.

1.4. Конкретното съдържание на принципите и стандартите, произтичащи от принципите на правовата държава, могат да се различават на национално равнище в зависимост от конституционната система на всяка държава членка. При все това тези принципи и ценности на ЕС са изложени в практиката на Съда на Европейския съюз и Европейският съд по правата на човека, както и в документи, изготвени от Съвета на Европа, по-специално от Венецианската комисия. Тези принципи включват законност, което означава прозрачен, отговорен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; забрана на произвол от страна на изпълнителната власт; независими и безпристрастни съдилища; ефективен съдебен контрол, включително зачитане на основните права; равенство пред закона и защита на правата на човека, включително тези на лицата, принадлежащи към малцинства.

1.5. И Съдът на Европейския съюз, и Европейският съд по правата на човека потвърдиха, че тези принципи не са чисто формални и процесуални изисквания, а представляват начинът да се гарантират спазването и зачитането на демокрацията и правата на човека. Правовата държава е конституционен принцип, който включва процесуални и материални компоненти.

1.6. Зачитането на принципите на правовата държава е неразривно свързано със зачитането на демокрацията и основните права: не може да има демокрация и защита на основните права, без да се зачитат принципите на правовата държава и обратно — основните права са ефективни само ако са защитими по съдебен ред. Демокрацията е защитена посредством основната роля на съдебната власт, включително конституционните съдилища. Необходимо е да се уточни, че става дума за **права на хора**, а не на държави членки или правителства. Поради това защитата им спешно трябва да стане приоритет.

1.7. В светлината на работата на Комисията по конституционни въпроси на Европейския парламент и като се вземат предвид докладите на Комисията и резолюцията на Европейския парламент от 27 февруари 2014 г. относно положението на основните права в Европейския съюз, ЕИСК счита, че в съответните срокове е необходимо да се измени член 51 ⁽²⁾ от Хартата на основните права на Европейския съюз, за да се разшири приложното му поле и да се гарантира, че всички разпоредби на Хартата са приложими в държавите членки ⁽³⁾.

1.8. Съдът на Европейския съюз и Европейският съд по правата на човека поддържат редовен диалог, който би могъл да се укрепи, ако ЕС се присъедини към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ). ЕИСК предлага Комисията да представи през първата половина на 2017 г. предложение за присъединяването на ЕС към Конвенцията, както е предвидено в член 6, параграф 2 от Договора.

1.9. Задълженията на страните кандидатки съгласно критериите от Копенхаген трябва да продължат да се прилагат в държавите членки след присъединяването им към ЕС по силата на член 2 от Договора и затова ЕИСК счита, че всички държави членки следва да бъдат оценявани редовно, за да се провери дали продължават да спазват основните ценности на ЕС и да се избегне разрушаването на взаимното доверие.

1.10. ЕИСК счита, че институциите на ЕС трябва да укрепят процедурите и механизмите за защита и закрила на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права във всички държави членки. През последните години и особено преди 2014 г. отбелязвахме със загриженост, че макар в някои случаи и да започна процедури за нарушение, Комисията не изпълнява ефективно ролята си на пазителка на Договорите и не реагира адекватно на нарушения на европейските принципи и ценности в няколко държави членки.

1.11. ЕИСК насърчава Комисията да възприеме активен подход за защита и опазване на ценностите и принципите на ЕС, определени в член 2 от ДЕС, във всички държави членки и да използва в максимална степен действащата рамка за 2014 г.

1.12. ЕИСК предлага трите основни институции на ЕС (Комисията, Съветът и Парламентът) да приемат общ подход. Диалогът и сътрудничеството между институциите са от съществено значение за този толкова важен въпрос. ЕИСК препоръчва Съветът да подкрепи действащата рамка на Комисията, като приеме решение на Съвета за укрепване на уредбата и в подкрепа на допълнителното укрепване на принципите на правовата държава.

⁽²⁾ Член 51 „Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза“.

⁽³⁾ В предложението за конвенция и в становищата на ЕИСК не се съдържаха ограниченията, поставени от Европейския съвет в член 51.

1.13. Организациите на гражданското общество играят ключова роля за насърчаването на демократичните ценности, правилното функциониране на принципите на правовата държава и защитата на основните права. С оглед на свивашото се демократично пространство и ограниченията пред НПО в държавите членки заслужава възхищение положителната роля на НПО по места. Комитетът работи активно със социалните партньори и неправителствените организации по защитата на основните права и правата на малцинствата, бежанците и имигрантите.

1.14. В качеството си на орган, представляващ европейското организирано гражданско общество, ЕИСК желае да започне диалог със Съвета, Комисията и Парламента с цел подобряване на управлението и засилване на координацията по политиките между институциите на ЕС и държавите членки и създаване на система за ранно предупреждение.

1.15. ЕИСК счита, че е жизнено необходимо да се създаде правно обвързващ европейски механизъм — рамка с активното участие на Комисията, Парламента и Съвета и в която ЕИСК да играе важна роля като представител на гражданското общество. Този механизъм ще допълва рамката на Комисията и междуправителствения диалог, започнат от Съвета. Той би могъл да бъде наречен „нов механизъм от Копенхаген“⁽⁴⁾ и да бъде обект на демократичен и съдебен надзор⁽⁵⁾.

Чрез този механизъм следва, наред с другото, да се разглеждат аспекти като законност, йерархия на правните норми, правна сигурност, равенство, недискриминация, свободен достъп до правосъдие и справедлив процес, предотвратяване на злоупотребата с право и произвол от страна на публичните органи, разделение на властите, зачитане и защита на политическия плюрализъм, малцинствата и социалното и половото многообразие и др., зачитане на свободата на изразяване и свободата на печата, с оглед на идентифициране на съществуващите недостатъци и призоваване към отстраняването им.

1.16. Комитетът иска проектодокладът, който е в процес на обсъждане в Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на Европейския парламент, да бъде приет и да се постигне междуйнституционално споразумение относно създаването на Пакт на Европейския съюз за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права. ЕИСК по принцип подкрепя предложението, тъй като в него се съдържа основата за прилагане на междуйнституционално споразумение, което да бъде правнообвързващо и да укрепва европейското управление и координацията на политиките между институциите на ЕС и държавите членки. ЕИСК следва да бъде включен в този пакт, за да се даде възможност за дебат на гражданското общество в ЕИСК и Комитетът следва да има роля в предложения семестър за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права.

1.17. Механизмът следва да се основава на показатели, изготвени на свой ред въз основа на количествени и качествени данни:

— показатели във връзка с принципите на правовата държава;

— показатели за качеството на демокрацията;

— показатели относно защитата на основните права.

1.18. Комитетът подчертава значението на дялове I, II, III и IV от Хартата за изготвянето на показателите, като се има предвид, че основните **икономически, социални и културни права** са „неделими“ от гражданските и политическите права.

1.19. Важно е държавите членки и институциите, органите и агенциите на ЕС да зачитат основните права, включително социалните права, особено във време на криза. Това следва да се прилага и към отношенията и споразуменията с трети държави, не само по отношение на спазването на тези права, но и за да се гарантира изпълняването им.

1.20. Този механизъм изисква създаването на система за мониторинг и оценка с прозрачни процедури. На Агенцията за основните права следва изрично да се даде мандат за подпомагане на подобен механизъм. ЕИСК подкрепя предложението на Парламента за създаване на група от независими експерти⁽⁶⁾, председателствана от Научния комитет на Агенцията за основните права.

⁽⁴⁾ Както предложи Европейският парламент в резолюцията си от 27 януари 2014 г. относно основните права в ЕС (2012 г.), P7_TA (2014)1773, докладчик: Луи Мишел, 22 ноември, параграф 9.

⁽⁵⁾ Carrera, S., E. Guild и N. Hernanz (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism* („Тристранна връзка между основните права, демокрацията и правовата държава в ЕС — към европейски механизъм от Копенхаген“), с меки корици, Брюксел, Център за европейски политически изследвания.

⁽⁶⁾ Определени от държавите членки, Асоциацията на европейските академии (ALLEA), Европейската мрежа на националните институции за правата на човека (ENNHRI), Венецианската комисия, Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ), ООН, ОИСР.

1.21. Комитетът предлага да участва в групата. Също така предлага експертите, назначени от съответните правителства, да са омбудсманите на съответната държава членка.

1.22. Въз основа на показателите и с помощта на прозрачни процедури, експертната група ще направи преглед и оценка на ситуацията във всяка държава членка. В този аспект ЕИСК може да допринесе чрез организиране на мисии в държавите членки с цел да се направи преглед на положението в сътрудничество с местното гражданско общество и да се изготвят доклади.

1.23. ЕИСК подкрепя създаването на семестър за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права. Всяка година въз основа на докладите на експертите Комисията ще изготвя доклад за всяка страна, който ще включва препоръки, Парламентът ще провежда междупарламентарен дебат и ще изготвя резолюция, а Съветът ще провежда годишен диалог и ще приема заключения. Механизмът трябва да функционира в контекста на нов годишен цикъл на политика с цел гарантиране на общ и съгласуван подход в ЕС.

1.24. Комитетът би желал да участва в подготовката на междуинституционалното споразумение и във връзка с него може да обмисли създаването на постоянна група за организиране на изслушвания с гражданското общество и изготвянето на становища и доклади.

1.25. Като част от семестъра за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права, в сътрудничество с организации на гражданското общество той може да организира годишен форум за преглед на състоянието на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права, и да изготвя предложения и препоръки, които да бъдат изпращани на Комисията, Съвета и Парламента. Комитетът може да сътрудничи с останалите институции при изготвянето на оценки на въздействието.

2. Договорът и свързани въпроси

2.1. Последните години показаха липсата на подходящи механизми за защита на ценностите, залегнали в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), който гласи, че „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за всички държави членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“.

2.2. Съюзът е основан на тези ценности, които включват зачитане на демокрацията, принципите на правовата държава и защитата на правата на човека. ЕС има възможността да проверява зачитането на тези ценности в процеса на подготовка за присъединяването към ЕС по силата на т.нар. „критерии от Копенхаген“ или „критерии за присъединяване“⁽⁷⁾. За да се присъедини към ЕС, страната кандидатка трябва да осигури стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, принципите на правовата държава, правата на човека и зачитането и закрилата на малцинствата.

2.3. Не съществува обаче подобен механизъм, който да се прилага след присъединяването на държавите членки. Липсата на механизъм за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права се нарича „дилемата от Копенхаген“.

2.4. Правилното функциониране на ЕС се основава на „взаимното доверие“ между европейските институции и държавите членки, както и между самите държави членки; доверие, че законите и приеманите политически решения зачитат едни и същи принципи по отношение на върховенството на закона, демокрацията и основните права. Това създава равни условия между държавите членки по отношение на свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали. Освен това то дава възможност на правителствата да си сътрудничат по въпроси, свързани с правосъдието и вътрешните работи, включително в областта на наказателното право, убежището и имиграцията.

2.5. Европейският съюз беше създаден с цел да се гарантира мирът и просперитетът във всички държави членки и да се повиши благосъстоянието на неговите народи. Той зависи не само от наличието на свободна търговия, но и от защитата на основните му ценности. Тези основни ценности гарантират, че гражданите на ЕС могат да живеят свободни от потисничество и нетолерантност, с демократично избрани и отговорни правителства, които действат в съответствие с принципите на правовата държава.

2.6. През последните години политически и законодателни решения, взети в различни държави членки, породиха дебати и спорове с европейските институции и с други държави членки и „взаимното доверие“ беше нарушено. В много случаи не беше обърнато необходимото внимание на правилата на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права и Европейският съюз не успя да реагира по подходящ начин.

⁽⁷⁾ Заключения на Европейския съвет от Копенхаген, 21 и 22 юни 1993 г.

2.7. ЕИСК отбелязва с голяма тревога, че в отделни държави членки се приема законодателство и се прилагат политики, които навеждат на мисълта за сериозно влошаване на качеството на демокрацията: нарушения на правата на човека, особено тези на малцинствата, липса на независимост на съдебната система и конституционните съдилища; ограничаване на разделението на властите; ограничаване на свободата на пресата, свободата на мнение, свободата на събранията; ограничаване на свободата на сдружаване, свободата на информация, колективните консултации и колективното договаряне и ограничаване на други основни граждански и социални права. На няколко пъти Европейският съюз беше изправен пред кризи в някои държави членки поради конкретни проблеми, свързани с принципите на правовата държава, и Комисията подходи към тези събития чрез упражняване на политически натиск и започване на процедури за нарушение.

2.8. Досега не са били използвани превантивните и санкциониращите механизми, съдържащи се в член 7 от ДЕС, който е единственият член от договорите, в който се визират нарушения на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права в области извън законодателните правомощия на ЕС. Съществуват два подхода — превантивен и основаващ се на санкции. На практика обаче те никога не са били използвани поради политическото въздействие и стриктните изисквания, уреждащи прилагането им: само в случай на „очевиден риск“ от „сериозно и продължаващо нарушение“.

2.9. Комисията и Парламентът могат да се намесват на етапа на превенция. На втория етап Съветът може да санкционира държава членка чрез суспендиране на някои права, включително правото на глас на нейните представители в Съвета.

2.10. Съветът обаче разполага с широка свобода на преценка при прилагането на тази санкция, тъй като не разполага с конкретни и прозрачни критерии за задействане на процедурата, за показателите, които ще използва, или за процедурите за оценка. Европейският парламент, Европейската комисия и Съдът на Европейския съюз имат много ограничени правомощия в тези ситуации⁽⁸⁾. Аналогично, не съществува разпоредба, която да изисква провеждане на консултация с ЕИСК.

3. Действията на европейските институции

3.1. През март 2014 г. **Европейската комисия** прие съобщение относно „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“ (COM(2014)158). Рамката ще бъде активирана в случаите, когато държавите членки предприемат мерки или допускат ситуации, които са систематични и е вероятно да засегнат неблагоприятно неприкосновеността, стабилността и нормалното функциониране на институциите и установените на национално равнище предпазни механизми, гарантиращи принципите на правовата държава. Това ще включва въпроси, свързани с техните конституционни структури, разделението на властите, независимостта или безпристрастността на съдебната власт или системата на съдебен контрол, включително конституционното правосъдие.

3.2. Рамката на Комисията има за цел преодоляване на заплахи за принципите на правовата държава в държавите членки, преди да бъдат изпълнени условията за активиране на механизмите, предвидени в член 7 от ДЕС. Това е отговорност на Комисията и целта е да се запълни пропуск. Това не е алтернатива на механизмите, упоменати в член 7, а механизъм, който ги предхожда и допълва. В случаите, когато съществуват ясни доказателства за наличието на системна заплаха за принципите на правовата държава в дадена държава членка, тази рамка ще улесни структурирания диалог между Европейската комисия и държавата членка. Процедурата на обмен включва три основни етапа: становище на Комисията, препоръка на Комисията и проследяване на препоръката. При извършване на оценката си Комисията може да се консултира с експерти⁽⁹⁾.

3.3. Комитетът приветства уредбата за укрепване на принципите на правовата държава, приета от Европейската комисия, но счита, че тя съдържа редица ограничения.

3.3.1. Оценката не позволява да се извършват периодични съпоставителни анализи на проблемите и споровете, възникващи в държавите членки във връзка с демокрацията, принципите на правовата държава и основните права. По дефиниция рамката може да бъде задействана само когато проблемът се е превърнал в „системен“, което е висок праг на толерантност. „Системна“ заплаха може да възникне, когато съдебната система вече не е в състояние да гарантира, че правителството действа в рамките на закона, когато е вече твърде късно.

⁽⁸⁾ Докато в правото на Съюза има механизъм за защитата на правата на човека, който позволява на хората да защитават своите права, член 7 визира общ правен и политически механизъм, който е изрично изключен от юрисдикцията на Съда на Европейския съюз.

⁽⁹⁾ Агенцията за основните права; Мрежата на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз; Съветът на Европа (Венецианската комисия); Асоциацията на държавните съвети и на върховните административни юрисдикции на Европейския съюз и Европейската мрежа на висшите съдебни съвети.

3.3.2. Начинът, по който Комисията анализира информацията трябва да бъде прозрачен, със специфични показатели и обективни процедури; трябва да се предвидят протоколи за консултация с гражданското общество и ЕИСК.

3.3.3. Уредбата не включва никаква специфична роля за Европейския парламент, въпреки че той излиза със свои политически инициативи в това отношение.

3.3.4. Не се предвижда и модел за по-тясно междуинституционално сътрудничество.

3.4. ЕИСК изразява загриженост във връзка с липсата на последващи действия от страна на **Съвета** във връзка с уредбата за укрепване на принципите на правовата държава.

3.4.1. На заседанието си на 16 декември 2014 г. Съветът по общи въпроси прие заключенията относно ролята на Съвета за гарантиране на зачитането на принципите на правовата държава. Съветът се ангажира да установи **годишен диалог** между държавите членки, който да се провежда в рамките на Съвета по общи въпроси и да се подготвя от Корепер. Люксембургското председателство започна този диалог през ноември 2015 г. и целта е да се обхванат различни конкретни въпроси, които не бяха публично оповестени: от правителствата беше поискано да се изкажат по всеки аспект, свързан с принципите на правовата държава, по който желаят, и да приведат по един пример за това, с което се справят добре и по един пример за срещнато предизвикателство. Резултатът беше поредица от монолози, а не диалог. Държавите не установиха взаимодействие помежду си за предоставяне на подкрепа, помощ или критични бележки, не бяха отправени или получени препоръки и не бяха поети ангажименти за предприемане на последващи стъпки за постигане на напредък във връзка с набелязаните предизвикателства. В края на 2016 г. по време на словашкото председателство Съветът ще направи оценка на натрупания опит.

3.4.2. Рамката на Комисията относно принципите на правовата държава не е взета предвид и не се упоменава в заключенията на Съвета. Те не предоставят ясна картина за точната роля на Комисията, Парламента и ЕИСК в този диалог.

3.5. Комисията „Юнкер“ определи принципите на правовата държава като един от своите приоритети и възложи на заместник-председателя Тимерманс да отговаря за принципите на правовата държава и основните права. Не е ясно, обаче, дали Комисията ще разработи критерии и показатели за изпълнението на рамката за принципите на правовата държава.

3.6. Комисията за първи път задейства тази рамка, откривайки процедура срещу Полша за нарушаване на правилата на ЕС, вземайки предвид критичната оценка на ситуацията от Венецианската комисия, орган на Съвета на Европа ⁽¹⁰⁾.

3.7. Комисия LIBE на **Европейския парламент** понастоящем обсъжда проектодоклад по собствена инициатива ⁽¹¹⁾ относно „Препоръки към Комисията относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права“ (2015/2254 (INL) — докладчик: София ин 'т Велд), в който, наред с другото, се отправя искане „Комисията да представи до края на 2016 г. предложение въз основа на член 295 от ДФЕС за сключване на Пакт на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права под формата на **междуинституционално споразумение**, което да определи реда и условията за улесняване на сътрудничеството между институциите на Съюза и неговите държави членки в рамките на член 7 от ДЕС и което да интегрира, съгласува и допълни съществуващите механизми, като следва подробните препоръки, изложени в приложението към настоящия текст“.

3.7.1. В приложението се съдържа ПРОЕКТ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНО СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА **ПАКТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ДЕМОКРАЦИЯТА, ПРИНЦИПИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА И ОСНОВНИТЕ ПРАВА**, който трябва да бъде договорен между Парламента, Съвета и Комисията.

3.7.2. В пакта са включени основен набор от показатели, годишен междупарламентарен дебат и механизми за отстраняване на възможни рискове и нарушения и за активиране на превантивните или корективните мерки, предвидени в член 7.

⁽¹⁰⁾ Становище относно измененията в Закон от 25 юни 2015 г. относно Конституционния съд на Полша, Венецианската комисия, 11 март 2016 г.

⁽¹¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.988+01+DOC+PDF+V0//BG>.

3.7.3. Парламентът предлага да се създаде междуинституционален **семестър** за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права, който да включва рамката на Комисията, годишния диалог на Съвета и междупарламентарния дебат. Европейският семестър ще се подпомага от секретариат и от група експерти, председателствана от председателя на Научния комитет на Агенцията за основните права, които ще разработят показатели, ще направят оценка на положението в държавите членки и ще изготвят препоръките.

3.7.4. **Цикълът на политиката** в областта на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права ще включва годишните доклади на Комисията, Съвета и Парламента, ще бъде създадена и междуинституционална работна група за оценка на въздействието.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Заклучителни бележки на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания към Европейския съюз — Нова стратегия за хората с увреждания в Европейския съюз“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 034/03)

Докладчик: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Консултация	Европейски икономически и социален комитет, 21.1.2016 г.
Правно основание	Член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	27.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	211/1/3

1. Заклучения и препоръки

1.1. Ратифицирането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН) от Европейския съюз е ключов етап за правата на хората с увреждания в ЕС и в неговите държави членки. Прегледът на ЕС, извършен от Комитета на ООН за правата на хората с увреждания през 2015 г., отбелязва края на първия период на прилагане на КПХУ. В Заклучителните си наблюдения (ЗН) Комитетът по КПХУ на ООН изисква от институциите на ЕС да спазват задълженията си да организират и координират прилагането на КПХУ на ООН в съответствие със заключителните наблюдения. В ЗН отново беше потвърдено, че при изготвянето на политиките на ЕС във връзка с уврежданията се налага коренна промяна в начина, по който политиките се разработваха досега. На практика досега ЕС не е извършил истинско адаптиране към новата промяна, налагана от КПХУ на ООН, на начина, по който изготвя политики.

1.2. ЕИСК настоятелно призовава всички институции на ЕС незабавно да включат ЗН в съществуващото и бъдещото законодателство на ЕС и при изготвянето на политиките. Той призовава и Европейската комисия (ЕК) да докладва на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания до есента на 2016 г.

1.3. ЕИСК счита, че КПХУ на ООН и ЗН на Комитета са уникална възможност за ЕК да представи цялостна стратегия на ЕС относно правата на хората с увреждания. Заклучителните наблюдения на Комитета създадоха импулс, който би трябвало да се използва от институциите на ЕС и който би трябвало да доведе до систематичното включване на правата на хората с увреждания в законодателството, политиките и програмите на ЕС.

1.4. ЕИСК подчертава, че за да включи аспектите, свързани с правата на хората с увреждания, ЕК трябва да пристъпи към всеобхватно и цялостно проучване на всички законодателни актове, политики и програми, за да осигури пълното им хармонизиране с разпоредбите на КПХУ на ООН и да ангажира активно в този процес представителните организации на хората с увреждания. Този процес трябва да бъде придружен от анализ на пропуските, с цел оценяване на разминаванията между действащото законодателство, изготвянето на политиките, включването на правата на хората с увреждания и КПХУ на ООН. Проучването и анализът на пропуските трябва да бъдат изрично включени в преразгледаната Европейска стратегия за хората с увреждания.

1.5. ЕИСК припомня на ЕК задължението ѝ да пристъпи незабавно към преразглеждане и осъвременяване на декларацията за компетентност и списъка от инструменти към нея. Комисията би трябвало да поеме ангажмента поне веднъж по време на мандат да преразглежда декларацията за компетентност.

1.6. ЕИСК констатира, че прегледът на ЕС, извършен от Комитета за правата на хората с увреждания, беше извършен в средата на програмния период 2014—2020 г., и признава, че ЕС срещна трудности да включи новата програма за правата на хората с увреждания, основаваща се на заключителните наблюдения, в средносрочния преглед на стратегиите, политиките, програмите и инструментите за финансиране. Въпреки това той препоръчва ЕК да положи максимални усилия за интегриране и включване на заключителните наблюдения в процеса на преглед и да отпусне необходимите средства за изпълнението на задълженията съгласно КПХУ на ООН.

1.7. КПХУ на ООН предвижда изрично представителните ОХУ да бъдат консултирани и включени в процеса на прилагане и мониторинг на КПХУ. ЕИСК призовава ЕК да води истински и значим структуриран диалог с Европейското движение на хората с увреждания (съгласно членове 4.3 и 33.3). Освен това ЕК би трябвало да създаде програма за изграждане на капацитет за организациите на хората с увреждания, за да могат те да изпълняват своите основни функции.

1.8. ЕИСК счита, че за изпълнението на КПХУ на ООН е от ключово значение институциите на ЕС да си сътрудничат и партнират. Поради това препоръчва създаването на механизъм за междуйнституционална координация, който да благоприятства бързото и безпрепятствено прилагане на заключителните наблюдения и КПХУ на ООН, включително консултациите и участието на ОХУ.

1.9. В Заключителните наблюдения се създава изискването за преразглеждане и преработване на Европейската стратегия за хората с увреждания. Поради тази причина ЕИСК призовава ЕК да направи равностойка на развитието в областта на правата на хората с увреждания и да разшири обхвата на европейската стратегия за хората с увреждания чрез включването в нея на по-голям брой области на действие и чрез обвързването ѝ с преглед и преразглеждане на политиките, програмите и инструментите за финансиране (например „Европа 2020“, стратегията за равенство между половете, стратегията за правата на децата, ангажиментите на ЕС за външните действия), с ясен график за изпълнение, бюджет и специфични и конкретни цели и показатели.

1.10. ЕС е поел ангажмент за пълното осъществяване на целите за устойчиво развитие, които се съдържат в Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г., и трябва да гарантира, че заключителните наблюдения и разпоредбите на Конвенцията се отчитат от ЕС както във вътрешен, така и във външен план. Поради това ЕИСК настойчиво препоръчва на ЕК да включи изпълнението на програмата до 2030 г. в преразгледаната Европейска стратегия за хората с увреждания чрез създаване на европейски цели и действия за постигането на всички цели на устойчивото развитие в ЕС и за хората с увреждания.

1.11. ЕИСК изразява категоричното си убеждение, че ЕС би трябвало да забрани с финансиране от ЕС да се създават специализирани заведения (институционализация) или да се продължава функционирането им. ЕИСК изцяло подкрепя използването на финансиране от ЕС за създаването на базирани в общността услуги за хората с увреждания, за да могат те да живеят самостоятелно в своите общности. Поставянето на хората с увреждания в специализирано заведение е нарушение на техните права и ЕИСК настоятелно призовава ЕК да насърчава по-систематично и ефективно деинституционализацията в конкретните политики, програми и инструменти за финансиране.

1.12. ЕИСК призовава ЕК да пристъпи незабавно към ратифицирането на факултативния протокол към КПХУ на ООН, Маракешкия договор и Истанбулската конвенция на Съвета на Европа.

1.13. ЕИСК настойчиво призовава ЕК да създаде звена за контакт във всички ГД на ЕК, агенции и органи, да включва изцяло в процеса на изготвяне на политиките ОХУ, за да се създадат хоризонтални и вертикални структури, които да насърчават цялостното включване и интегриране на правата на хората с увреждания в законодателството, политиките и програмите на ЕС.

1.14. ЕИСК счита, че ЕК би трябвало да започне този процес в сътрудничество с други институции, агенции и органи на ЕС, за да подготви и разработи внимателно новата глобална стратегия относно правата на хората с увреждания за периода 2020—2030 г., която следва да бъде напълно интегрирана в социалните и макроикономическите стратегии (например стратегията „Европа 2020“ и механизмите за нейното изпълнение), и предлага да бъде създадена работна група с участието на всички заинтересовани страни и организации на хората с увреждания за осъществяването и прилагането на тази инициатива. ЕИСК предлага ЕК да постави началото на прилагането на глобалната стратегия относно правата на хората с увреждания за периода 2020—2030 г. през 2021 г., по случай Европейската година на правата на хората с увреждания.

1.15. ЕИСК отбелязва положителните инициативи на ЕК в областта на достъпността, по-специално тристранното споразумение относно Директивата за достъпност на уебсайтовете на органите от публичния сектор и предложението на ЕК за Европейски акт за достъпността (ЕАД), и настоятелно призовава институциите на ЕС да завършат преговорите. Въпреки това ЕИСК изразява загриженост относно хоризонталната директива за равното третиране и призовава за разблокиране на преговорите и за вземане под внимание на заключителните наблюдения и КПХУ на ООН на новия етап.

1.16. ЕИСК призовава всички институции на ЕС да гарантират, че мерките на строги икономии няма да засегнат способността на хората с увреждания да упражняват правата си, залегнали в КПХУ, и поради това приканва ЕК да създаде необходимите минимални равнища на социална закрила за постигането на тази цел, както и да зачита техните права на подходящ жизнен стандарт и социална закрила.

1.17. ЕИСК отправя искане към ЕК и Евростат да разработят статистически инструменти за измерване на въздействието на прилагането на КПХУ на ООН относно хората с увреждания на европейско и национално равнище. Освен това смята, че събирането на данни въз основа на подход към уврежданията, основан на правата на човека, и дезагрегирани по вид увреждане, пол и възраст, ще окаже положително въздействие върху разработването и прилагането на законодателството, политиките и програмите на ЕС.

1.18. ЕИСК признава, че ЕС има правомощия да допълни националните мерки, за да гарантира, че всички европейски граждани са равни пред закона, че не само не са лишени от правата си, но и могат да участват в европейските избори и във всички избори в целия ЕС при равнопоставени условия с другите. Поради това призовава Европейската комисия и по-конкретно на ГД „Правосъдие“, да приемат програма, основаваща се на отворения метод на координация за улесняване на сближаването между държавите членки по отношение на принципа на равнопоставеност пред закона.

1.19. ЕИСК се ангажира да даде пример като изпълни конкретни задължения, подчертани от Комитета за КПХУ на ООН, които трябва да бъдат изпълнени от институциите на ЕС като публична администрация, като гарантира, че неговите човешки ресурси, правата на членовете на ЕИСК и средствата за комуникация съответстват на КПХУ на ООН.

2. Въведение

2.1. ЕИСК приветства ЗН на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания⁽¹⁾, тъй като те предоставят всеобхватна програма, с която ЕС да пренасочи изготвянето на политиката си съгласно подход към хората с увреждания, основаващ се на правата на човека.

2.2. ЕИСК припомня, че проектът за предложение за директива за равното третиране беше предоставен от ЕК преди сключването на КПХУ на ООН. Освен това в процеса на преговорите между Европейския парламент и Съвета на ЕС бяха внесени изменения, които не съответстват на задълженията, предвидени в КПХУ на ООН. Поради това ЕИСК отправя искане към ЕК да представи, в рамките на текущите междуинституционални преговори, предложение за изменение на проекта за директива, така че да съответства на КПХУ на ООН и, разбира се, на ЗН на основание увреждане, и да включи забрана на множествена и междусекторна дискриминация и дискриминация по асоциация.

⁽¹⁾ Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН).

2.3. ЕИСК подчертава, че мерките за строги икономии оказаха отрицателно въздействие върху условията на живот на хората с увреждания и техните семейства. Икономическата криза увеличи бедността, izolацията, дискриминацията и неравнопоставеността до степен, при която в много държави членки става дума за криза на правата на човека и много хора с увреждания останаха напълно незащитени. Поради това ЕИСК призовава ЕС да установи минимални равнища на социална закрила, с цел да се защитят правата на хората с увреждания и да им се осигури подходящ жизнен стандарт и социална закрила. Този механизъм би трябвало да бъде включен в процеса на европейския семестър.

2.4. Освен това Комитетът на ООН за правата на хората с увреждания препоръча ЕС да създаде всеобхватна стратегия за КПХУ на ООН, приложима към всички институции на ЕС и обезпечена с конкретни бюджетни средства, интегрирани в многогодишната финансова рамка. Ето защо ЕИСК счита, че е необходимо да се свика срещата на високо равнище на лидерите на институциите и органите на ЕС, за да се постави началото на процес на изготвяне и приемане на междуинституционална програма относно КПХУ на ООН с конкретни задачи за изпълнение, с цели, които трябва да бъдат постигнати. Във всеобхватната стратегия би трябвало да се определят отговорностите на всяка институция на ЕС за прилагането на Конвенцията.

2.5. Необходимо е ЕС да създаде един истински и смислен структуриран диалог с европейските представителни организации на хората с увреждания (ОХУ), чрез който да гарантира както способността им за ефективно и пълноценно участие в разработването на политиките и законодателството на ЕС, така и активното провеждане на кампании за застъпничество за правата на хората с увреждания. Освен това ЕС трябва да гарантира, че ОХУ имат финансовите възможности да подкрепят работата си. Следователно трябва да бъде определен конкретен бюджетен ред за изграждането на капацитет на ОХУ.

2.6. Цялостното и хоризонтално включване и прилагане на разпоредбите на КПХУ на ООН от ЕС, както и разработването на нова програма на ЕС за правата на хората с увреждания изисква създаването на основана на участието рамка за управление и партньорство, чрез която всички основни участници и заинтересовани страни да имат възможност да участват пълноценно заедно с институциите на ЕС в изготвянето на политиката по приобщаващ начин.

2.7. Европейската комисия би трябвало да извърши незабавно и спешно преглед и анализ на пропуските във всички вътрешни и външни политики и програми на ЕС, за да гарантира, че те съответстват на разпоредбите на КПХУ. Освен това всички европейски глобални стратегии и политики трябва да съответстват на заключителните наблюдения, включително стратегията „Европа 2020“ и европейския семестър, европейския стълб на социалните права, Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г. и инструментите за финансиране, като например ЕСИФ.

2.8. От първостепенно значение е прилагането на ЗН от ЕС да бъде разгледано на най-високо политическо равнище. По-конкретно, Европейската комисия трябва да включи в работната си програма за 2017 г. инициатива за политика, специално насочена към тази цел. За пълното включване и интегриране на ЗН в политиките и програмите на ЕС Европейската комисия трябва да изготви всеобхватна стратегия за правата на хората с увреждания. ЕИСК призовава Европейската комисия в спешен порядък да постави началото на процес за постигане на всеобхватна стратегия за КПХУ с пълни консултации и участие на ОХУ.

2.9. През 2021 г. ще се отбележи 10-ата годишнина от сключването на Конвенцията от страна на ЕС. ЕИСК счита, че това ще бъде подходящ случай за отбелязването на втората Европейска година на хората с увреждания. ЕИСК отбелязва, че първата Европейска година на хората с увреждания беше организирана от ЕК през 2003 г. Ето защо ЕИСК предлага институциите на ЕС незабавно да започнат подготовка и да предприемат необходимите стъпки за обявяване на 2021 г. за втора Европейска година на правата на хората с увреждания.

3. Заключителни наблюдения — възможност за превръщане на ЕС в по-приобщаващо пространство за хората с увреждания

3.1. Общи принципи и задължения (членове 1—4)

3.1.1. Въпреки че ЕС ратифицира КПХУ на ООН, все още не е предприел цялостен преглед на законодателството, политиките и програмите си. ЕИСК призовава ЕК да извърши спешно този преглед. Освен това ЕК следва да определи във всяка генерална дирекция координатор за КПХУ на ООН, който да изпълни тази задача.

3.1.2. ЕИСК изразява съжаление, че ЕС все още не е ратифицирал Факултативния протокол към Конвенцията. Поради това ЕИСК призовава ЕС незабавно да ратифицира Факултативния протокол, като по този начин хората с увреждания ще могат да подават жалби до Комитета на ООН за правата на хората с увреждания в случай на нарушаване на техните права, залегнали в Конвенцията.

3.1.3. Подходът към хората с увреждания от гледна точка на правата на човека следва да бъде изцяло възприет и интегриран в законодателството и изготвянето на политиките на ЕС. ЕИСК призовава правните служби на институциите на ЕС да извършат всеобхватно проучване на последиците за правната система на ЕС от ратифицирането на КПХУ на ООН, за да я поставят като подходяща рамка на законодателството и политиката. Правните служби на ЕС не отчитат в достатъчна степен задълженията на ЕС по КПХУ на ООН.

3.1.4. ЕИСК призовава генералния секретар на ЕК да преразгледа насоките за оценката на въздействието и да ги промени, така че да включват по-подробен списък от проблеми и въпроси, които да позволят по-добре да се оцени съответствието с Конвенцията.

3.1.5. Комитетът на ООН за правата на хората с увреждания поиска от ЕС да представи преглед на декларацията за компетентност и списъка от инструменти към нея до септември 2016 г., предвид цялостната визия, определена в точка 17 от неговите заключителни наблюдения. Преразглеждането на декларацията би трябвало да се извършва поне веднъж на мандат.

3.2. Специфични права (членове 5—30)

3.2.1. ЕК не е създала стратегия на ЕС за недопускане на дискриминация и за равнопоставеност на хората с увреждания, в съответствие с разпоредбите на Конвенцията на ООН и заключителните наблюдения, и поради това ЕИСК призовава Комисията да предприеме незабавни действия по отношение на хоризонталната директива за равно третиране (вж. параграф 2.2), както и да пристъпи към преразглеждане на Директива 2000/78/ЕО за равно третиране в областта на заетостта.

3.2.2. ЕК следва да включи в политиката си за равенството между половете и аспекта, свързан с жените и момичетата с увреждания, като вземе предвид събраните данни от Европейския институт за равенство между половете. Освен това правата на жените и момичетата с увреждания следва да бъдат включени изцяло и в стратегическия ангажимент на ЕК за равенство между половете за периода 2016—2019 г. и законодателната работа и работата по политиките за равновесие между професионалния и личния живот. ЕИСК призовава ЕС спешно да ратифицира Истанбулската конвенция на Съвета на Европа.

3.2.3. В обновената програма на ЕС за правата на детето ЕС трябва да включи и интегрира всеобхватна стратегия, основана на правата, за правата на момичетата и момчетата с увреждания, както и да включи правата на децата с увреждания в политиката на ЕС за хората с увреждания. Децата с увреждания и техните семейства също би трябвало да бъдат включени в процеса на вземане на решения в съответствие с член 4.3 от КПХУ на ООН.

3.2.4. ЕС следва също да отчита специфичното положение на младите хора с увреждания, както и фактът, че те често са изправени пред множество форми на дискриминация в своето ежедневие, по-специално по отношение на равните възможности за младите хора на пазара на труда и активното участие на младите хора с увреждания в обществото като цяло. По тази причина ЕС би трябвало да извърши оценка на конкретното положение на живеещите в ЕС млади хора с увреждания и да предложи подходящи подобрения⁽²⁾. Освен това ЕС би трябвало да гарантира, че тази перспектива е включена в следващата стратегия на ЕС за младежта.

3.2.5. ЕС следва да организира и проведе всеобхватна кампания за повишаване на осведомеността относно Конвенцията в сътрудничество със обществените медии (включително със социалните медии), за да води борба с предразсъдъците по отношение на хората с увреждания. От решаващо значение е в тази кампания да участват самите хора с увреждания, посредством своите представителни организации.

3.2.6. ЕС следва да насърчава, улеснява и финансира обучението на персонала в транспорта и туризма за повишаване на осведомеността относно равното третиране на хората с увреждания, както и да насърчава сътрудничеството и обмена на добри практики между европейските организации, работещи в тази област, и публичните и частните организации, отговарящи за транспорта. Всички материали, свързани с изграждане на капацитет, обучение, повишаване на осведомеността и публични изявления, наред с другото, следва да се предоставят в достъпни формати.

⁽²⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 2.

3.2.7. ЕИСК приветства предложението на ЕК за Европейски акт за достъпността (ЕАД), който трябва да бъде в пълно съответствие с член 9 или други разпоредби на КПХУ на ООН, заедно с ефективни и достъпни механизми за национално правоприлагане и подаване на жалби. Призовава институциите на ЕС да възприемат заключенията и препоръките от становището на ЕИСК⁽³⁾ относно ЕАД, както и да гарантират участието на хората с увреждания, посредством техните представителни организации, в процеса на приемане.

3.2.8. ЕИСК приветства междуинституционалното споразумение, постигнато на тристранната среща относно предложението за директива относно достъпността на уебсайтовете на органите от публичния сектор и настоятелно призовава институциите да превърнат това предложение в решение, а националните правителства да транспонират разпоредбите на предложението. ЕИСК приветства и факта, че в окончателния текст на директивата бяха включени значителен брой от препоръките, направени в приетото от него становище⁽⁴⁾.

3.2.9. ЕС все още не е включил по същество достатъчно мерки за хората с увреждания в стратегиите за намаляване на риска от бедствия. Поради това ЕИСК призовава за създаването на рамка за намаляване на риска от бедствия за хората с увреждания в Европа, която да бъде приета от Съвета на ЕС.

3.2.10. ЕС следва да предприеме всички необходими мерки, за да стане номерът за спешни повиквания (112) достъпен за всички. ЕИСК подчертава и необходимостта от незабавното предприемане на също толкова подходящи мерки, които да гарантират достъпността на националните звена за спешни случаи.

3.2.11. ЕИСК призовава ЕС и държавите членки да възприемат основан на правата на човека подход към политиките в областта на миграцията и бежанците относно хората с увреждания. Освен това ЕИСК подчертава, че в някои държави уврежданията твърде често могат да бъдат причина за преследване и дискриминация и затова призовава органите на ЕС да разработят насоки и да провеждат информационни кампании (достъпни за хората с увреждания) за своите агенции и за държавите членки относно уврежданията, миграцията и убежището, като системно включват темата за уврежданията в политиките за миграцията и убежището.

3.2.12. ЕС следва да възприеме подход, основан на правата на човека, по отношение на хората с увреждания в рискови ситуации или при извънредно положение, като приеме план за изпълнение, който до съответства на заключенията на Съвета от февруари 2015 г. относно управлението на бедствия, което е приобщаващо за хората с увреждания, и Рамковата програма от Сендай. Освен това съществува необходимост от повишаване на осведомеността и предоставяне на информация на хората с увреждания и длъжностните лица от службите за спешна помощ и гражданската защита относно инициативи за намаляване на риска от бедствия.

3.2.13. ЕК следва да играе водеща роля в областта на правосъдието и правата на човека на хората с увреждания. ЕИСК призовава за европейска конференция, организирана от ГД „Правосъдие“ и насочена към всички правни служби в ЕС, която да даде възможност за размисъл относно правата за достъп до правосъдие на лицата с увреждания и начина, по който тези права са свързани с други права като правоспособност и равнопоставеност пред закона.

3.2.14. ЕК следва да обезпечи необходимото финансиране за обучение на длъжностните лица на ЕС и националните правосъдни системи относно законодателството на ЕС и КПХУ на ООН. В допълнение ЕИСК призовава ЕС и националните съдилища да прилагат своите вътрешни правила и инструкции по начин, който да улеснява достъпа до правосъдие за хората с увреждания. Общите препоръки на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания следва да се отчитат и в правораздаването както на равнището на ЕС, така и на национално равнище. Също така ЕИСК препоръчва на ГД „Правосъдие“ да използва отворения метод на координация, за да се постигне балансиран и съгласуван подход от страна на държавите членки към този много важен въпрос, като по този начин се проправи пътят за намирането на европейски отговор на равнопоставеност пред закона. ЕК би трябвало да създава европейски стандарти и да насърчава прилагането на сравнителни показатели за достъпа до правосъдие.

3.2.15. ЕИСК призовава институциите на ЕС и държавите членки да премахнат дискриминационното законодателство за попечителството, за да може всички хора с увреждания да упражняват своите политически права на равни начала с всички останали. Той отбелязва, че са абсолютно необходими разумни улеснения и достъп по отношение на процедурите за гласуване, съоръженията и материалите.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Европейски акт за достъпност“ (ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 103).

⁽⁴⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 116.

3.2.16. За съжаление не е известен броят на европейските граждани с увреждания, които са лишени от свобода и сигурност и са подложени на насилствено лечение и задържане, включително насилствена стерилизация. ЕИСК призовава ЕК да предприеме ефективни мерки за прекратяване на това непоносимо положение посредством надеждни данни от Евростат и въвеждане на ефективен механизъм за оценка.

3.2.17. ЕИСК призовава ЕС да преразгледа своите насоки за етично поведение в областта на научните изследвания, и по-специално да определи примери за добри практики чрез разработване на формуляри за съгласие в достъпен и лесен за четене формат, и да предотврати вземането на решения от други лица в тази област.

3.2.18. ЕС би трябвало да приеме законодателство, насочено към хармонизиране на защитата и борба срещу насилието, злоупотребата и експлоатацията, и да ратифицира Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието срещу жени и домашното насилие ⁽⁵⁾. ЕС трябва да предприеме законодателни и политически действия срещу трансграничните дейности в страните от ЕС, свързани с трафик на жени и деца с увреждания. ЕИСК призовава ЕС да се бори с насилието срещу деца с увреждания чрез специфични мерки и достъпни услуги за подкрепа.

3.2.19. Инициативата на ЕК за европейски стълб на социалните права би трябвало да включи изцяло разпоредбите на КПУХУ и да създаде необходимия минимум социална закрила и ефективни механизми за предотвратяване и облекчаване на бедността, уязвимостта и социалното изключване сред хората с увреждания и техните семейства, като обръща специално внимание на жените, децата и възрастните хора с увреждания.

3.2.20. Ясно изразена е необходимостта от разработване на система на ЕС за координация на обезщетенията за социална сигурност в ЕС, включително да се определи ясна рамка за преносимостта на правата с максимална продължителност на процедурата за признаване на уврежданията.

3.2.21. ЕС би трябвало да създаде и приложи дългоочакваната и необходима стратегия за деинституционализация ⁽⁶⁾, която трябва да включва на първо място много строг контрол на използването на финансирането от ЕСИФ, за да се гарантира, че то се използва единствено за развитието на услуги в подкрепа на хората с увреждания, за да живеят самостоятелно в местните общности. Освен това ЕИСК призовава за създаването на самостоятелен Европейски фонд за деинституционализация.

3.2.22. ЕИСК изразява съжаление, че Европейската комисия все още не е изготвила анализ на въздействието на ЕСИФ по отношение на хората с увреждания, в съответствие със задължението, предвидено в Регламента за Европейския социален фонд относно годишното докладване за предприетите мерки в областта на уврежданията. В анализа следва да се акцентира върху по-строгия контрол върху използването на ЕСИФ в съответствие с КПУХУ на ООН и при допитване до организациите, представляващи хората с увреждания, както и върху процедурите за нарушение (временно прекратяване, отнемане и възстановяване), започнати от ЕС за неизпълнение на предварителните условия.

3.2.23. Съществува необходимост от повишаване на ефикасността на националните органи, натоварени с прилагането на законодателството: целесъобразно е да се хармонизират и разширят техните правомощия с цел да се улесни прилагането на правата на пътниците за всички видове транспорт и да се опростят процедурите за подаване на жалба. Освен това ЕИСК призовава ЕК да гарантира безплатното пътуване за придружителите във всички видове транспорт, включително въздушния транспорт, както вече се предвижда в Регламент (ЕО) № 1371/2007 ⁽⁷⁾ и Регламент (ЕС) № 1177/2010 ⁽⁸⁾.

3.2.24. ЕК би следвало незабавно да признае официално и изцяло жестомимичния език и Брайловата азбука и да извърши оценка на комуникационните си канали и вътрешни процедури, за да изготвя и представя информация в достъпен формат за хората с увреждания. Това би могло включи разнообразни достъпни формати като жестомимичния език, Брайлова азбука или допълващи и алтернативни способи на общуване, включително лесен за четене формат. ЕС следва да гарантира, че всички хора с увреждания, независимо от финансовите си възможности, имат достъп до приобщаващо образование.

⁽⁵⁾ Конвенция на Съвета на Европа.

⁽⁶⁾ ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 1.

⁽⁷⁾ ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 14.

⁽⁸⁾ ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 1.

3.2.25. ЕС би трябвало да приеме качествена рамка за образователния обмен, която да бъде задължителна и приобщираща, с цел установяване на критерии за минимална достъпност, за да се гарантира мобилността на всички студенти, и по-специално на младите студенти с увреждания в ЕС за целите на средното, висшето и професионалното обучение. Всички университети, които си партнират в програмата за образователен обмен „Еразъм“, би трябвало да предвидят достъп до образователните програми и улеснения, за да се гарантира пълноценното участие на всички студенти, и по-специално на младите студенти с увреждания.

3.2.26. ЕС би трябвало да ратифицира Маракешкия договор на Световната организация за интелектуална собственост (СОИС), както и да улесни и напъри неговата ратификация на национално равнище от държавите членки, за да се позволи свободното движение на достъпни версии на печатни материали за хора със зрителни увреждания.

3.2.27. ЕИСК призовава ЕК да изготви и прилага конкретна инициатива за осъществяването на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. и на целите за устойчиво развитие за хората с увреждания в рамките на ЕС и във външната политика, включително в сътрудничество за развитие и международната търговия.

3.3. Специфични задължения (членове 31—33)

3.3.1. ЕИСК призовава Евростат да организира конференция с цел да се постигне съгласие относно единен механизъм за всички статистически служби на държавите членки на ЕС, за да се гарантират последващи действия във връзка със ЗН 71. Съществува необходимост от създаване на европейски механизъм за събиране на статистически данни за хората с увреждания, въз основа на правата на човека, дезагрегирани по вид увреждане, пол и възраст, за да се събира оперативна информация за европейските и националните политики, насочени към хората с увреждания.

3.3.2. ЕС следва систематично да интегрира правата на хората с увреждания във всички международни политики и програми за сътрудничество, осъществявани от ЕС. ЕИСК приветства пилотния проект на ЕС „Преодоляване на изоставането“ и призовава за приемането на програма на ЕС за финансиране на правата на хората с увреждания. Тази програма за финансиране би трябвало да се прилага, както се прави в някои европейски страни, в тясно сътрудничество с европейските ОХУ, които отговарят за ръководенето, управлението и определянето на политиката и приоритетите за финансиране. Важно е да се гарантира, че не се предоставя финансиране за европейски проекти, които не отговарят на разпоредбите на КПХУ на ООН.

3.3.3. ЕК трябва да спазва в пълна степен ЗН 75 чрез създаване и установяване на точки за контакт във всички генерални дирекции, агенции и органи. Всички звена за контакт би трябвало да провеждат най-малко три заседания годишно, в които да присъстват и участват пълноценно и представители на ОХУ. Ежегодно на 3 декември ЕК следва да представя годишния си доклад относно прилагането на КПХУ на ООН от ЕС и неговите държави членки.

3.3.4. ЕИСК приветства решението на ЕК да се оттегли от рамката за независим мониторинг, като проправи пътя за създаването на истински независим механизъм под надзора на управителен орган, съставен от членове на независимата рамка. Въпреки това за да може рамката на ЕС да изпълнява своите задачи ефективно, в спешен порядък тя следва да бъде обезпечена с финансови и човешки ресурси.

3.4. Спазване на Конвенцията от институциите на ЕС (в качеството ил на публични администрации)

3.4.1. Ясно изразена е необходимостта институциите на ЕС да преразгледат своите политики за човешките ресурси и да ги съобразят с КПХУ на ООН, за да се гарантира, че лицата с увреждания и работниците с роднини с увреждания разполагат с разумна гъвкавост и подкрепа, за да могат да постигнат добър баланс между работата и семейните задължения. ЕИСК призовава ЕС да преразгледа своята обща здравноосигурителна схема, пенсионната система и свързаните с уврежданията мерки за социално осигуряване и социална закрила, с цел гарантиране на недискриминация и равни възможности за всички хора с увреждания, наред с другото, като признае, че здравните нужди на хората с увреждания се различават от болестите, и като насърчава самостоятелния живот и труд чрез предоставяне на пълно възстановяване на допълнителните разходи за необходими оборудване или услуги.

3.4.2. От решаващо значение е всички институции на ЕС проактивно да подемат инициативи за спазване на разпоредбите на Директивата относно достъпността по отношение на достъпа до уебсайтовете на органите от публичния сектор с конкретен срок, като по този начин дадат добър пример в тази основна област на правата на хората с увреждания.

3.4.3. ЕИСК призовава Европейската комисия и Управителния съвет на Европейските училища да приемат план и да отделят необходимите финансови и човешки ресурси за разработване и прилагане на приобщаващо качествено образование на всички равнища в европейските училища, да осигурят подходяща гъвкавост, подкрепа и политика на неотхвърляне за всички ученици с увреждания в началното и средното образование.

3.4.4. Тъй като заетостта сред хората с увреждания в ЕС е ниска, ЕИСК призовава институциите на ЕС да въведат схема за положителни действия за заетост (включително специални конкурси) за увеличаване на броя на лицата с увреждания, наети на работа в институциите на ЕС, чрез разумна гъвкавост и подкрепа. Прилагането на тази политика трябва да се преразглежда на всеки две години, за да се прецени дали са необходими корективни мерки.

3.4.5. ЕИСК призовава институциите, агенциите и органите на ЕС да гарантират, че съществуващият правилник за длъжностните лица се изпълнява изцяло и ефективно в съответствие с КПХУ на ООН, както и че вътрешните правила и разпоредби за прилагане се разработват в пълно съответствие с разпоредбите на Конвенцията.

3.4.6. ЕИСК се ангажира с разработването на структура за вътрешно прилагане на заключителните наблюдения по отношение своята политика за човешки ресурси, средства за комуникация с гражданите и членовете на ЕИСК, както и пълноценно включване и равенството за членовете на ЕИСК с увреждания. Освен това ще гарантира изтъкването на тези принципи в своите отношения с бизнес общността, профсъюзите и гражданското общество. Тази нова политика ще бъде разработена в тясно сътрудничество с постоянна проучвателна група „Права на хората с увреждания“.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята и въздействието на съвместните технологични инициативи (СТИ) и публично-частните партньорства (ПЧП) за изпълнението на „Хоризонт 2020“ с цел постигане на устойчиви индустриални промени“

(становище по собствена инициатива)

(2017/С 034/04)

Докладчик: г-н **Antonello PEZZINI**

Съдокладчик: г-н **Enrico GIBELLIERI**

Решение на пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	Консултативна комисия по индустриални промени (CCMI)
Дата на приемането в комисия	28.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	212/1/1

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК счита, че различните видове публично-частни партньорства ⁽¹⁾ в областта на научните изследвания и иновациите са формула за високи постижения и мощен инструмент за преодоляване на основните проблеми, които влияят на конкурентоспособността на Европа; те могат да отговорят ефективно на предизвикателствата в социално-икономически план и в областта на заетостта и екологичната устойчивост.

1.2. Научните изследвания и иновациите не са едноизмерен линеен процес. Според ЕИСК пълното интегриране на технологичното, екологичното и социалното измерения в публично-частните партньорства по линия на „Хоризонт 2020“ изисква нов подход, основан на по-голяма прозрачност по отношение на постигнатите резултати и социално-икономическото въздействие.

1.3. ЕИСК счита за необходимо да се осигури една по-широка визия за иновациите в рамките на партньорствата, като се вземат предвид иновациите в областта на услугите, социалните иновации и необходимата модернизация на МСП и социалната икономика с оглед на по-доброто им интегриране във всеки етап от процеса на демонстриране и разработване на приложенията.

1.4. В рамките на СТИ и договорните ПЧП следва да се насърчава социалната легитимност на иновациите, като се увеличава участието на по-слабите в икономическо отношение заинтересовани страни (синдикати, МСП, НПО) в процеса на ориентиране и стратегическо планиране на научноизследователските и иновационните дейности в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕС) № 1025/2012 относно стандартизацията, по-специално във връзка със стратегиите и подбора на проекти и тяхната социална стойност.

1.5. ЕИСК счита за необходимо да се засили пазарната ориентация на ПЧП с акцент върху аспекти като оперативната съвместимост, стандартизацията, хармонизацията и транснационалния трансфер на технологии, така че резултатите да бъдат устойчиви на териториално равнище и да могат да се разпространяват в целия ЕС.

⁽¹⁾ Съществуват две категории публично-частни партньорства (ПЧП): СТИ — съвместни технологични инициативи, предвидени в член 187 от ДФЕС с регламент за съвместно предприятие, и ПЧП — съвместни инициативи от договорен тип, предвидени в „Хоризонт 2020“ с меморандум за разбирателство.

1.6. Според ЕИСК е желателно да се стартират СТИ и договорни ПЧП с цел:

- да се подобри съгласуваността с други партньорства и инициативи в един все по-наситен контекст на паралелно провеждани политики;
- да се удължи веригата за създаване на стойност, като се постави по-силен акцент върху пазара, и да се осигури по-широко участие от страна на търсенето, както по отношение на броя на ползвателите в участващите държави, така и с привличането на нови участници по цялата верига за създаване на стойност чрез синергии с други инициативи в областта на оперативната съвместимост;
- да се открият по-добре мултидисциплинарните подходи, като се ангажират нови общности от заинтересовани страни, най-вече на близкото до гражданите местно равнище;
- в рамките на СТИ и договорните ПЧП следва да се насърчава активното участие на МСП в иновационния процес от поранен етап, така че те постепенно да развият свой собствен потенциал за НИРД.

1.7. ЕИСК препоръчва да се предприемат нови иновативни мерки в рамките на СТИ и договорните ПЧП, за да се насърчат взаимодействията с водещи инвеститори за създаването на иновативни бизнес модели и усъвършенствани професионални профили, за развитието на форуми, които да включват социалните партньори, и за по-целенасочена подкрепа за бързото използване на пазара след приключването на проектите.

1.8. ЕИСК счита за важно да се засили наблюдението на капацитета и съгласуваността на изпълнението на СТИ и договорните ПЧП с нови, по-гъвкави инструменти, които да отговарят на изискванията на пазара; необходими са по-динамични подходи към осигуряването на качество, включително цялостна система от динамични ключови показатели за изпълнението (*key performance dynamic indicators*), които да са сравними за различните инициативи, за да се позволи изготвянето на рамка за годишна обобщена оценка на всички СТИ и договорни ПЧП, която да се представя на европейските и националните институции и на европейските данъкоплатци.

1.9. ЕИСК призовава за повече усилия, за да се гарантира вътрешната съгласуваност между целите и приоритетите на 9-ата рамкова програма (РП9) на ЕС за научни изследвания и иновации и стратегиите на промишления сектор в тази област, отразени в СТИ и договорните ПЧП, в координация с всички други форми на партньорство за иновации в други регионални, национални и европейски политики.

1.10. ЕИСК предлага да се създаде Европейски съвет по иновациите със силно застъпен промишлен и социален компонент, съчетан с общоевропейски мрежи за инфраструктурна подкрепа на иновациите като полезен инструмент за по-тясна координация на инициативите, не на последно място с курса на действие на останалите европейски и международни организации за научни изследвания и иновации, както и със сходни международни партньорства ⁽²⁾.

1.11. ЕИСК призовава регионалните и местните власти да дадат висок приоритет на иновациите в рамките на съответните СТИ и договорни ПЧП, когато планират и прилагат мерки като стратегии за интелигентна специализация, оперативни програми и програми за сътрудничество в областта на политиката на сближаване, програми за научноизследователска и иновационна дейност и за разработване на проекти за изпълнение на планове за адаптиране към изменението на климата.

1.12. ЕИСК изразява убеждението, че стратегическите и интелигентни навременни инвестиции в подходящи, екологосъобразни иновативни решения и в зелена инфраструктура са основен фактор за възобновяването на стабилен и ефективен процес на реиндустриализация, основан на научни изследвания и иновации и техните пазарни приложения.

1.13. ЕИСК подчертава необходимостта „да се хармонизират научноизследователските и иновационните инструменти и програми в Европа“ с тези от следващата РП, за „да се гарантира трайността на инвестициите в секторите, в които Европа има водеща позиция в света“ ⁽³⁾, въз основа на перспектива за стабилност, обусловена от периодични проверки на ефективността.

⁽²⁾ Вж. ЕС — КОМИТЕТ ЗА ЕВРОПЕЙСКОТО НАУЧНОИЗСЛЕДОВАТЕЛСКО ПРОСТРАНСТВО И ИНОВАЦИИТЕ, Стратегически форум за международно сътрудничество в научно-технологичната област, Брюксел, февруари. 2015- ERAC-SFIC 1353/15

⁽³⁾ Вж. СОМ(2016) 5 final — „Няколко СТИ подписаха меморандуми за разбирателство с управляващите органи на Европейския фонд за регионално развитие за създаване на рамка за структурирано сътрудничество“.

1.14. ЕИСК призовава Комисията, Европейския парламент и Съвета към съвместен размисъл с цел организиране във възможно най-кратък срок на междуинституционална конференция относно ролята на технологичните публично-частни партньорства за повторната индустриализация на Европа с оглед на следващата рамкова програма за НИРД след 2020 г.

2. СТИ и договорни ПЧП за научни изследвания и иновации

2.1. Съвместните технологични инициативи са публично-частни партньорства в ключови области на европейските научни изследвания и иновации, предвидени в Решение № 1982/2006/ЕО ⁽⁴⁾. Още в 7-ата рамкова програма (РП7) традиционните инструменти се оказаха недостатъчни за постигане на целите за повишаване и подобряване на конкурентоспособността на европейската икономика. Промислените партньорства са ориентирани към научните изследвания и включват: ясно определени промишлени пазарни цели, по-добра концентрация на финансовите и човешките ресурси, ефект на ливъридж, способен да даде решителен тласък за ускоряване на превръщането на научните и технологични открития в иновации на пазара.

2.2. Настоящата рамкова програма „Хоризонт 2020“ въведе съществени промени в структурата, предоставяйки по-големи възможности за влияние и синергии с промишлеността и държавите членки посредством различни форми на ПЧП в подкрепа на сектори, които:

- създават висококачествени работни места;
- отговарят по-добре на необходимостта от устойчив и конкурентоспособен растеж;
- оказват силно, новаторско и бързо въздействие върху развитието на европейските предприятия, особено малките и стартиращите;
- насърчават развитието на нови професионални профили в един бързо променящ се свят;
- са в състояние да развият дейности на местно и регионално равнище.

2.3. За да се подпомогнат различните форми на партньорство, насочени към промишления сектор, подкрепяни от научните общности или ръководени от държавните органи, бяха предприети различни инициативи.

2.4. Институциите на ЕС оказаха силна подкрепа на европейските технологични платформи (ЕТП), създадени по инициатива на промишления сектор с цел определяне, в рамките на процес „отдолу нагоре“, на общи стратегически цели и приоритети.

2.5. Настоящите 38 ЕТП, към които се добавят три хоризонтални инициативи, имат стратегическа функция на мобилизатори и разпространители. За да изпълняват ролята си, те извършват следните основни дейности:

- разработване на стратегически програми за научни изследвания и иновации, включително пътни карти и планове за изпълнение;
- пряко участие на промишления сектор в рамковите програми в сътрудничество с националните мрежи;
- насърчаване на свързването в мрежи по цялата верига за създаване на стойност за справяне с междусекторните предизвикателства и насърчаване на по-отворени иновационни модели;
- стимулиране на възможностите за международно сътрудничество като канали за планиране на „Хоризонт 2020“;
- укрепване на ПЧП в РП и създаване на съвместни предприятия в областта на СТИ за съвместно управление на публични и частни инициативи.

2.6. СТИ обединяват ЕК, държавите членки, академичните среди и промишлеността около научни и технологични сектори с висока стойност за обществото, като подкрепят по-специално съвместните научни изследвания и иновации в Европа там, където има ясно формулирани общи технологични и икономически цели.

⁽⁴⁾ ОВ L 412, 30.12.2006 г., стр. 1

2.7. Основната цел на СТИ е да се увеличи въздействието на публичните и частните инвестиции върху научноизследователските дейности и да се укрепи европейското научноизследователско и иновационно пространство, като по този начин се допринесе за стимулирането на водещите научни и технологични иновации в рамките на стратегията „Европа 2020“.

2.8. Основната идея на СТИ е да са достъпни за нови участници, да са в състояние да осъществяват комуникация с широка публика, да оказват ефект на ливъридж чрез европейския икономически принос в рамките на ясна структура, която да може да насърчи промишлеността, МСП, социалната икономика и държавите членки да увеличат участието и инвестициите си.

2.9. СТИ са резултат най-вече от работата на **европейските технологични платформи**, за които ЕИСК изготви становище по собствена инициатива⁽⁵⁾ и които успяха да формулират общи и споделени мнения за развитието на секторите, като посочиха проблемите, които трябва да бъдат решени.

2.10. Критериите за определянето на секторите, в които е необходимо да се създаде СТИ, са следните: стратегическо значение на сектора и ясни цели; висока добавена стойност на дейността на европейско равнище; капацитет за привличане на значителни, дългосрочни инвестиции; способност за предоставяне на бърз и адекватен отговор на предизвикателствата, свързани с растежа, устойчивостта и климата.

2.11. За да се направи оценка на интензивността на иновациите, не е достатъчно да се вземат предвид само инвестираните средства; необходими са и показатели за икономическите резултати и за пазара, свързани с тези разходи. Договорните ПЧП трябва да представят годишни доклади, които да включват: проведените дейности, реалното увеличение на европейската добавена стойност, ефективността на иновативните финансови инструменти с ефект на ливъридж, постигането на качествени и количествени социално-икономически цели въз основа на предварително определени показатели.

2.12. Целта на настоящото становище е да се покаже как индустриалната политика и индустриалните промени се влияят от прякото участие на промишлените сектори във финансираната от ЕС научноизследователска и иновационна дейност посредством различни форми на институционализирани (СТИ) и договорни (ПЧП) партньорства и да се предложат подобрения.

3. Перспективи за развитието на СТИ и договорните ПЧП с цел постигане на устойчиви индустриални промени

3.1. Досегашният опит с рамковите програми за научни изследвания и иновации на ЕС показва колко е трудно да се отчетат реалните нужди на европейската промишленост, за които твърде често има риск да бъдат пренебрегнати било при определянето на общите цели, било в рамките на работните програми. Това затвърждава съществуващия европейски парадокс: висока европейска научна стойност и слаб капацитет за бързото ѝ превръщане в иновации на пазара в сравнение със световните конкуренти.

3.2. Работата и дейността на европейските технологични платформи постепенно промениха този подход. Европейската промишленост успя да определи целите и приоритетите на основните производствени сектори, които в голямата си част бяха включени в структурата и целите на „Хоризонт 2020“.

3.3. Подходът „отгоре надолу“ беше заменен от подход „отдолу нагоре“, за да се обхване целият цикъл на иновациите и да се работи за постигането на по-високи нива на технологична готовност (TRL) с цел създаване на нови производствени технологии, нови продукти и нови умения.

3.4. СТИ и договорните ПЧП би трябвало да бъдат ключови инструменти за гарантиране на активната роля на промишлените сектори в многогодишното програмиране и в изпълнението на мерки на ЕС, включени в „Хоризонт 2020“. Частният сектор се ангажира да инвестира около 10 млрд. евро в съвместни технологични инициативи за стимулиране на иновациите в седем сектора, спомагайки по този начин да се спре сривът в позициите на европейската производствена промишленост.

4. Коментари и наблюдения във връзка с предизвикателствата, пред които ще бъде изправен ЕС

4.1. ЕИСК е твърдо убеден, че различните видове партньорства в областта на научните изследвания и иновациите са формула за високи постижения в областта на растежа и мощен инструмент за преодоляване на главните проблеми, които оказват влияние върху конкурентоспособността на ЕС.

⁽⁵⁾ ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 12.

4.2. ЕИСК счита, че СТИ и договорните ПЧП са положителен опит в създаването на партньорства на европейско равнище, ако могат да съчетаят в една многогодишна рамка европейските и националните средства с частните ресурси, ноу-хау и капацитет за научни изследвания и иновации с цел споделяне на знанията и разпространение на ключовите иновации в секторите, които имат решаващо значение за успеха на световния пазар.

4.3. Според ЕИСК СТИ и договорните ПЧП трябва да изпълняват ефективно своите отговорности по отношение на:

- икономическите резултати;
- оптимизацията на европейската добавена стойност на сектора в икономическо, технологично и иновационно отношение;
- способността за разработване на конкурентни технологии на пазара;
- по-големия ефект на финансов ливъридж;
- по-голямото участие на МСП, на социалната икономика и на крайните потребители;
- гъвкавостта и бързината при трансфера на резултатите от иновациите;
- изграждането на мрежи;
- утвърждаването на ясна роля, насочена към реиндустриализация на европейската икономика;
- предизвикателствата, свързани с устойчивостта на околната среда и климата;
- устойчивото проектиране на продукти и процеси без въглеродни емисии;
- предизвикателствата в трудовата и социалната сфера;
- активно участие на територията.

Разработването на нови технологии и иновации от страна на промишлеността следва да доведе до качествено обучение на човешките ресурси и нови, усъвършенствани професионални умения чрез по-тясно и системно участие на социалните партньори и местните власти в определянето и изпълнението на стратегическите насоки за сектора.

4.4. Първоначалните резултати ⁽⁶⁾ от качествените проучвания в последните доклади, публикувани от ЕК през 2016 г. ⁽⁷⁾, показват, че докато „Хоризонт 2020“ изглежда отговаря адекватно на необходимостта от отваряне към ПЧП, тези формули изглежда не винаги отговарят напълно на изискванията за достъпност и насърчаване на включването на нови участници. Същевременно няма пълен консенсус относно капацитета им да поддържат заетостта, растежа, инвестициите и ускореното развитие на единния цифров пазар, за разлика от капацитета им да отговорят на енергийните и климатичните предизвикателства.

4.5. По същия начин капацитетът на СТИ и договорните ПЧП да взаимодействат успешно с други общностни финансови инструменти като европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) се счита за много слаб въпреки факта, че някои СТИ са подписали протоколи в този смисъл. ЕИСК счита, че е важно да се иницирират взаимодействия за насърчаване на участието на регионалните и местните действащи лица и за улесняване на постигането на съответствие с общите оперативни стандарти.

4.6. Като се има предвид, че съотношението на отхвърлените предложения за проекти възлиза на 7 към 1 в рамките на „Хоризонт 2020“ — което представлява увеличение в сравнение с РП7, където беше 5 към 1 — би било целесъобразно да се потърси нов баланс в състава на журитата от независими експерти оценители, на които се представят кандидатстващите проекти. При първите покани за представяне на проекти за договорни ПЧП по линия на „Хоризонт 2020“ участието на промишлеността беше над 50 %, докато повече от половината от експертите оценители идваха от академичните среди, а тези с експертен опит от частния сектор възлизаха на малко повече от една пета.

⁽⁶⁾ По-задълбочен преглед ще може да се направи след публикуването на междинния доклад през 2017 г.

⁽⁷⁾ Вж. SWD 2016/123 от април 2016 г.

4.7. Наличните графики за СТИ и договорните ПЧП показват важни положителни характеристики от гледна точка на устойчивостта и конкурентоспособността на европейската промишленост. Дейностите се формулират от частните партньори чрез открит процес на консултации на широка основа за изготвяне на работните програми и съответните обявления за обществени поръчки в отговор на и в съответствие с реалните нужди на промишлеността, с висока степен на мобилизация и силен ефект на ливъридж — от 3 до 9.

4.8. Що се отнася до графиката „Частично реализирани покани за представяне на проекти за СТИ през 2014 г.“, следва да се внесе по-голяма яснота относно институционалния статут и равнищата на управление на този вид партньорства в отговор на очакванията на европейския данъкоплатец и институциите на ЕС.

4.9. Според ЕИСК СТИ и договорните ПЧП трябва да отговарят, включително по отношение на механизмите за гарантиране на открит достъп до участие, на приоритетни изисквания в рамките на силна политика за насърчаване на растежа, с активното участие на социалните партньори.

4.10. СТИ и договорните ПЧП реално са част от световната надпревара за лидерска позиция в разработването и пазарната реализация на нови технологии на бъдещето, което налага необходимостта от формулиране и изпълнение на ясни цели на стратегията в промишлената сфера:

- гъвкавост;
- прозрачни и ефективни системи за оценка;
- валидни критерии за високи научни/технологични постижения и значение за промишлеността;
- зачитане на принципа на добро финансово управление;
- капацитет за ефективно привличане на МСП;
- бързо развитие на стартиращите предприятия/отделянето на части от предприятия.

4.11. ЕИСК подчертава необходимостта от участие на всички действащи лица от ключовите промишлени сектори на европейската сцена — било то по вид производство, размер на предприятието, човешки ресурси и тяхното обучение, развитие и представителство — с цел да се подобри интеграцията на социалния аспект и този на МСП, както и участието на заинтересованите страни в научноизследователски и иновационни проекти.

4.12. Във връзка с това ЕИСК счита, че е важно да се въведат подходящи социални и образователни инструменти, и да се следят, с помощта на ключови динамични показатели за ефективност (*key performance dynamic indicators* — KPDIs), не само патентите и научните публикации, но и на първо място динамиката на социално-икономическото въздействие и въздействието върху подготовката за нови професии.

4.13. ЕИСК счита, че мобилизирането на инвестиции от частния сектор, с помощта на публично финансиране и със силен ефект на ливъридж, е ключов фактор за постигането на целите за растеж и работни места на стратегията „Европа 2020“ и по-конкретно на целта за дял от 3 % на инвестициите в научни изследвания и иновации.

4.14. Иновационните дейности с по-високо ниво на технологична готовност следва да продължат да се ползват от планове за подпомагане на инвестициите в инфраструктура и промишлени инсталации, които да се основават на перспектива за стабилност и да бъдат свързани с периодични проверки на ефективността, подобно на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) на председателя Юнкер.

4.15. ЕИСК счита, че е необходимо по-голямо участие на действащите лица от промишления сектор в програмите за научни изследвания и иновации, както и в програмните комитети, които са ключов фактор за развитието на широко участие на промишлеността във всяка държава членка.

4.16. Накрая ЕИСК счита, че там, където това е възможно, държавите членки и ЕК следва да преразгледат и хармонизират регулаторната рамка за промишлените сектори, в които се развиват СТИ и договорни ПЧП, които трябва да предлагат възможно най-голяма добавена стойност от гледна точка на ползите за околната среда, икономическата, социалната и трудовата сфера, интелигентни бизнес модели и решения в обособени териториални зони, нови умения и социални иновации ⁽⁸⁾.

4.17. Според ЕИСК развитието на различните форми на партньорство в областта на научните изследвания и иновациите, които се осъществяват в много политики на ЕС, а не само в рамките на „Хоризонт 2020“, трябва да се отличава с по-добра съгласуваност и по-тясна координация на научните изследвания и иновациите с цялостната визия на ЕС, в нейното вътрешно и външно измерение. Създаването на Европейски съвет по иновациите със силно застъпен промишлен и социален компонент, в съчетание с общоевропейски мрежи за инфраструктурна подкрепа на иновациите, би могло да благоприятства една по-ефективна рамка.

4.18. С оглед на РП9 ⁽⁹⁾ ЕИСК счита, че е необходимо да се разработи прозрачна рамка за количествена и качествена оценка на успеха/неуспеха в икономически, иновационен, социален и екологичен план на дейностите на съществуващите СТИ и договорни ПЧП с участието на крайните промишлени потребители, социалните партньори и представители на МСП и гражданското общество, с цел да се оценят стратегическите приоритети и да се преформулират бъдещите партньорства, върху които следва да се съсредоточат усилията през периода до 2030 г.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Вж. напр. схемите, прилагани в някои държави членки, при които секторните промишлени партньорства могат да поискат направо от компетентните публични органи да разгледат техническите и регулаторните пречки и бариери, които възпрепятстват бързото преобразуване на технологичните открития в иновации, с цел тези пречки да бъдат премахнати.

⁽⁹⁾ Вж. становище INT/792, „Средносрочна оценка на програмата „Хоризонт 2020“ (вж. стр. 66 от настоящия брой на Официален вестник).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Укрепване на европейския промишлен сектор за продукти за лична грижа, хигиена на тялото и козметични продукти“**(становище по собствена инициатива)**

(2017/C 034/05)

Докладчик: г-жа **Madi SHARMA**Съдокладчик: г-н **Dirk JARRÉ**

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	Член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	CCMI
Приемане от секцията	28.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	20.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	181/1/1

1. Заключение и политически препоръки

1.1. Европа винаги е имала ключова роля в производството, иновациите и разработването на продукти за лична грижа и хигиена на тялото и на козметични продукти. Напоследък обаче нейната водеща позиция в този сектор постепенно отслабна в процеса на глобална конкуренция и в условия, които не отчитат натиска на новаторските технологии и търговската реалност, в която трябва да се запази конкурентоспособността.

1.2. Настоящото становище разглежда възможността за укрепване на европейския промишлен сектор за продукти за лична грижа, хигиена на тялото и козметични продукти, по-специално продуктите, обхванати от Регламент (ЕО) № 1223/2009 относно козметичните продукти. „Козметичен продукт“ означава всяко вещество или смес, предназначени за контакт с кожата и да е външна част на човешкото тяло (епидермис, коса и окосмени части, нокти, устни и външни полови органи) или със зъбите и лигавицата (мукозната мембрана) на устната кухина, изключително или преди всичко с цел тяхното почистване, парфюмиране, промяна във външния им вид, тяхната защита, поддържането им в добро състояние или коригиране на телесната миризма; вещества или смеси, предназначени за поглъщане, вдишване, инжектиране или имплантиране в човешкото тяло, не се считат за козметични продукти.

1.3. Секторите, произвеждащи хартия за хигиенни цели, тоалетни кърпички и санитарни материали, не попадат в обхвата на Регламента относно козметичните продукти, но могат да бъдат взети под внимание в много от препоръките поради добавената стойност на този сектор по отношение на личната хигиена.

1.4. Становището не включва фармацевтични продукти, татуировки, перманентен грим, козметични услуги, нито продукти, прилагани чрез хирургична интервенция или инструменти, нито продукти за грижа за кожата, предназначени за ветеринарна употреба. Въпреки това ЕИСК препоръчва всички посочени по-горе видове продукти да бъдат разглеждани в отделен документ поради нарастващите опасения на потребителите, свързани с наличието на вредни химични вещества.

1.5. Въпреки че специализираните предприятия в Европа имат впечатляващ капацитет за иновации, самите иновации, а оттам и производството и пускането на пазара на изобретения от ЕС се изместили към други части на света, което води до сериозни икономически и социални последици. Създаването на благоприятна среда с цел да се отиде отвъд четвъртата индустриална революция, като се използват съвременните постижения на биотехнологиите и подходящи стратегии, ще допринесе значително за завръщането на тези индустрии и разработването на нови продукти.

1.6. ЕИСК смята, че секторът е вече добре регулиран, за да гарантира защита на потребителите и безопасност; той не счита, че е необходимо допълнително законодателство, но би следвало да се помисли за по-голяма прозрачност. Комитетът отправя следните специфични за сектора препоръки:

- по-голямо технологично сближаване между инженерството в областта на биологическите науки, развитието на геномиката, фармацевтичните продукти, медицинските изделия и сектора на козметичните продукти и продуктите за лична грижа;
- по-добро сътрудничество между големите и малките дружества и в научните изследвания в областта на биотехнологиите;
- стратегии за съкращаване до минимум на периода на развитие на иновативните МСП, през който не се генерират приходи;
- разширяване на информацията за пазара и засилване на трансфера на знания между заинтересованите страни с цел увеличаване на иновациите в козметиката и насърчаване на индивидуализирането;
- повече възможности за заетост в областта на иновациите и разработването на нови продукти;
- стратегии за управление на ресурсите и отпадъците с цел постигане на устойчивост на околната среда и кръгова икономика;
- висок приоритет за търсенето на алтернативи на изпитванията върху животни, наред със законово признаване на доказали се алтернативни методи;
- общо разпространение на изискванията във връзка с опазването на биологичното разнообразие, защита на интелектуалната собственост на коренното население и спазване на принципите на справедливата търговия;
- нови концепции за участието на групи ползватели и потребители във всички етапи от разработването на нови продукти до оценката им;
- преглед на международното сътрудничество за повишаване на достъпността, хармонизиране и разпространяване на стандартите на ЕС в целия свят с цел борба с измамите.

2. Обзор на сектора на продуктите за лична грижа

2.1. Козметичните продукти и продуктите за лична грижа се употребяват ежедневно от над 500 милиона европейски потребители от всички възрастови групи. Те варират от ежедневни хигиенни продукти като сапун, шампоани, дезодоранти и паста за зъби до луксозни козметични изделия като парфюми и гримове. Секторът се оценява на **77 млрд. евро (2015 г.) и е един от малкото, останали незасегнати от световната финансова криза**. Европа е утвърден световен лидер в този сектор и доминиращ износител на козметични продукти. **През 2015 г. търговията извън Европа възлиза на 17,2 млрд. евро.**

2.2. Разпознаваемостта на марката в козметичната промишленост е важна поради високата степен на конкуренция. Лоялността на клиентите се основава на правдоподобна реклама, качество, безопасност и разработване на нови продукти и може да бъде сравнена с тази в модната индустрия със сезонно променящи се тенденции.

2.3. Секторът се състои от различно големи предприятия, като в козметичната индустрия в Европа работят над 4 600 МСП. Според приблизителни изчисления сегментът на МСП се оценява на 30 % от пазара, но в някои държави — членки на ЕС, дялът му може да достига до 98 %. Продуктовите портфейли варират от над 20 000 продукта при големите до около 160 при по-малките дружества. Един голям производител на козметични продукти има гама от около 2 000 съставки, а едно МСП — 600, като всяко предприятие добавя по около 4 % нови съставки годишно. Тези нови съставки имат значително отражение върху рентабилността и растежа.

2.4. Най-малко 2 милиона души са заети в цялата верига за създаване на стойност в Европа — от производството до търговията на дребно. През 2015 г. в самото производство са заети 152 000 работници ⁽¹⁾ с лек превес на жените (56 %) спрямо мъжете (44 %). През последните пет години пряката и непряка заетост в сектора се е увеличила с 2,3 % или с над 39 000 работни места ⁽²⁾.

2.5. През 2015 г. разходите за НИРД се изчисляват на 1,27 млрд. евро. Те варират значително между отделните страни. В сектора работят над 26 000 учени, които правят изследвания в нови научни области, работят с нови съставки, разработват нови формулации и извършват оценки на безопасността, в резултат на което в ЕС всяка година се издават внушителен брой нови патенти.

2.6. Европейската хартиена промишленост, по-специално производството на хартиени кърпички, има оборот от над 10 млрд. евро годишно и представлява 25 % от общия пазар на хартиени кърпички. Увеличеното използване на висококачествени продукти от хартия като хартиени кърпи, носни кърпички, тоалетна хартия, и др. е важен елемент на подобреното качество на живот и цялостните хигиенни условия у дома и навън и по този начин има значителен принос за сектора на продуктите за лична грижа.

2.7. Европейският сектор на козметичните продукти може да се похвали с инициативата за пълна забрана на изпитванията върху животни, като същевременно се насърчават иновациите и конкурентоспособността. Движещи сили на днешния пазар са в еднаква степен безопасността и иновациите, с нови цветови гами, специфични терапии за кожа, продукти против стареене и уникални формули. Потребителите постоянно търсят по-голям избор, по-добро персонализиране и още по-голяма ефикасност. С цел да се отговори по-ефективно на предпочитанията и очакванията на ползвателите, групи от потребители и организации редовно се привличат за участие в най-ранните етапи на разработване.

3. Законодателство на ЕС

3.1. Наблюдението на съставките и на критериите за изпитване, включително забраната на изпитванията върху животни, опазването на околната среда и етикетването, се подчиняват изцяло на законодателството и насоките на ЕС. Регулаторната рамка за достъп до пазара, международните търговски отношения и регулаторното сближаване се наблюдават от Европейската комисия.

3.2. Регламентът относно козметичните продукти — Регламент (ЕО) № 1223/2009, е в сила от 2013 г., заменяйки Директива 76/768/ЕИО, приета през 1976 г. Целта му е да хармонизира правилата за постигане на вътрешен пазар за козметични продукти и на високо равнище на защита на човешкото здраве.

3.3. Независимо от производствените процеси или каналите за дистрибуция, продаваните на пазара в ЕС козметични изделия трябва да са безопасни. Регламентът относно козметичните продукти (включително приложенията към него) и измененията му определят регулаторните изисквания и ограничения за всички вещества, използвани в козметичните продукти. „Отговорното лице“ за даден козметичен продукт носи отговорност за безопасността на продукта и трябва да гарантира, че преди да бъде пуснат за продажба, той е подложен на експертна научна оценка на безопасността. Базата данни с информация за козметичните вещества и съставки CosIng дава възможност за лесен достъп до данни за тези вещества. Гарантирането на високо равнище на защита на човешкото здраве и безопасността на потребителите предполага също, че отговорните научни комитети би трябвало да отчитат в особена степен потенциалните рискове за здравето за определени професионални групи (например фризьорите и козметиците), които използват козметични продукти всекидневно във връзка със своите професионални дейности и поради това са подложени в по-голяма степен на експозиция отколкото широката публика.

4. Стратегии за растеж на сектора

4.1. За да останат конкурентоспособни, производителите трябва постоянно да правят иновации с цел откриване на нови съставки, да използват наличните съставки в нови приложения и да създават по-персонализирани продукти. Те обаче не могат да работят изолирано и затова Европейската комисия, националните правителства и заинтересованите страни, по-специално представителите на потребителите и работниците, трябва да работят заедно, за да създадат благоприятстваща растежа среда.

4.2. ЕИСК отчита факта, че основните предизвикателства пред растежа в сектора са сравними с тези на всички промишлени сектори и отправя следните препоръки конкретно за секторите на продуктите за лична грижа и козметичните продукти:

⁽¹⁾ Евростат.

⁽²⁾ Източник: Cosmetic Europe.

4.2.1. **По-голямото сближаване** между инженерството в областта на биологическите науки, включително изследванията в областта на геномиката, и сектора на козметичните продукти и продуктите за лична грижа би подкрепило по-добре диверсификацията на продуктите. Кожата е най-големият по площ орган на човешкото тяло, но разграничението между приложението на козметични продукти върху кожата и лечението с медицински продукти е на път да изчезне. Трябва да се вземат под внимание някои последици като кожни раздразнения, алергии и рак на кожата. Инициативи като EIT Health⁽³⁾, обхващащи ключови области на здравеопазването, включително фармацевтичната индустрия, медицинските технологии, биотехнологиите и електронното здравеопазване, са добри примери за сътрудничество. Козметичните продукти способстват за подобряване на личната хигиена, благоденствието и/или факторите, свързани с начина на живот (положителни ефекти, които не са отразени в регулаторните актове — например намаляване на стреса, изграждане на доверие или подобряване на съня). Въпреки че козметичните продукти не са медицински продукти, те се основават на авангардни научни познания за кожата и нейната функция. Следователно разработването на козметични продукти може да се възползва от напредъка в други области на биологичните науки, по-специално в сектора на фармацевтичната промишленост. Би следвало да се насърчава сътрудничеството в научните изследвания, като се акцентира върху индивидуализацията с оглед на създаването на лайфстайл и уелнес продукти, адаптирани към конкретните потребности на потребителите.

4.2.2. **По-доброто сътрудничество** между големи и малки дружества, наред с развитието на специфични за сектора инкубатори⁽⁴⁾ или клъстери, би могло да засили конкуренцията и да увеличи растежа. Преди да бъдат пуснати на пазара, всички козметични продукти подлежат на експертна научна оценка на безопасността, което би могло да представлява административно и финансово ограничение за по-малките дружества. Въпреки че е важно оценката на безопасността да се запази, по-малките иновативни дружества би следвало да се ползват от редица мерки за подкрепа, които могат да са им в помощ през периода между иновациите и разработването на нови продукти и успешното пускане на пазара на крайния продукт, като по този начин се намали рискът от неуспех. Тези мерки биха могли да включват по-добро споделяне на информацията чрез трансфер на технологии и знания, сътрудничество за намиране на възможности за инвестиции, анализ с цел намаляване на разходите и достъп до източници на финансиране⁽⁵⁾. Освен това правителствата следва да променят мисленето си по отношение на производството в посока подпомагане на местното производство и създаване на работни места в Европа.

4.2.3. **Повече информация за пазара и предоставяне на повече данни** от академичните среди, индустрията и потребителите ще засилят растежа чрез трансфер на знания. Тенденциите в областта на личната грижа се измествиха към биологични, природни продукти, слънцезащитни продукти срещу UVB- и UVA-лъчи, про-ейджинг и анти-ейджинг продукти, разширявайки обхвата на иновациите. Понастоящем иновациите, свързани с менопаузата и остаряването, предлагат поле за развитие в сегмента на козметичните продукти, като целта е на значителен брой хора да се предложат продукти, които да им помогнат да изглеждат и да се чувстват възможно най-добре. С научния и технологичния напредък в разчитането на човешкия геном, в разбирането на неговите разнообразни функции и абсолютната му индивидуалност, бъдещето на козметичната промишленост е в изключително усъвършенстваното персонализиране на продуктите. От решаващо значение за сектора са научните изследвания и инвестициите в този подход, в сътрудничество с медицински специалисти и представители на академичните среди.

4.2.4. **Насърчаване на по-голямо участие на работниците и служителите.** Работниците и служителите са в авангарда на продуктовите иновации, тъй като имат цялостен поглед върху сектора — от процеса на разработка до обратната информация от потребителите. Следователно увеличаването на консултациите, включително насърчаването на „интрапредприемачеството“, би могло да спомогне за растежа на предприятията. Секторът се характеризира с многообразие от възможности за заетост, а по-добрата комуникация относно уменията и компетентностите, необходими за настоящото и бъдещото развитие, ще го направят по-привлекателен. Над 514 000 студенти по биологични науки в Европа⁽⁶⁾ участват в нови научни изследвания, създавайки възможности за засилено сътрудничество между секторите. И тук по-голямото сътрудничество между академичните среди и индустрията би спомогнало за привличането на по-широк спектър работници.

4.2.5. За поддържане на растежа са необходими **осигуряването на научноизследователска и развойна дейност**, инвестиции, разходи за НИРД и разпоредби по отношение на безопасността. Биха могли да се обмислят (публични и частни) механизми за финансиране на НИРД, регистрация на патенти и разработване на нови продукти в производството в рамките на ЕС.

4.2.6. **Нарушенията на патентните права и фалшифицирането на стоки** представляват сериозен риск за рентабилността на големите и малките дружества в ЕС. През 2006 г. фалшифицираните парфюми и козметични продукти са причинили на ЕС загуба на приходи в размер на 3 млрд. евро. По-добрата защита на интелектуалната собственост за търговски марки би могла да се гарантира, като се включи страната на производство на продукта.

⁽³⁾ www.eithealth.eu.

⁽⁴⁾ <http://www.biocity.co.uk/medicity/nottingham>.

⁽⁵⁾ ОВ С 13, 15.1.2016, стр. 152.

⁽⁶⁾ Euromonitor International.

4.2.7. Ангажимент за регулиране, „основаващо се на риска“: Понастоящем веществата не се регулират на базата на присъщите им свойства (напр. дразнещо действие), а въз основа на това дали това свойство на веществото действително ще се прояви при реални условия на употреба (напр. при употреба в концентрация под прага на дразнене). Този подход е възможен, тъй като употребата на козметични продукти е ясно дефинирана и са възможни цялостни оценки на риска. За разлика от него законодателните разпоредби относно химичните вещества (без определена употреба) се основават на „риска“, произтичащ от присъщите свойства на тези вещества. За да може в бъдеще секторът да извършва иновации и да отбелязва растеж, от съществено значение е в законодателството и политиката на ЕС да се запази адекватно разграничение между опасност и риск.

4.2.8. Насърчаване на използването на специфични за даден район съставки. Улесняването на научните изследвания и сертифицирането на специфични за даден район природни продукти чрез защитено географско указание ⁽⁷⁾ (напр. корсиканско безсмъртниче) би дало възможност за популяризирането на регионалните продукти в ЕС, което от своя страна би засилило фокуса върху местните суровини и занаятчийски продукти. Понастоящем разходите за изотопно проследяване или лабораторен анализ на естествени продукти са непосилни за предприемачите и МСП.

4.2.9. Забрана на изпитването върху животни: В Регламента относно козметичните продукти са предвидени забрани на изпитването (забрана на изпитването на крайни козметични продукти и съставки върху животни) и забрани за продажба (забрана на готови за пускане на пазара крайни козметични продукти и съставки в ЕС, които са били тествани върху животни). Не става въпрос за премахване на тази забрана, но при иновациите, разработването на нови продукти и износа производителите срещат следните предизвикателства:

- **Регулаторно признаване на валидирани алтернативни методи:** В редица области, свързани с изпитванията за безопасност, успешно са разработени, валидирани и приети от ОИСП стратегии, при които не се използват животни. Благодарение на тях с висока точност могат да се предскажат комплексните реакции на дадена биологична система, по-специално за целите на изпитването на крайни козметични продукти, както и за някои крайни точки на токсичност във връзка с изпитването на съставките. Освен това е възможно липсваща информация относно безопасността да се замени чрез аналогия с вече известни, химически сродни съставки или чрез прилагане на прага на токсикологична безопасност. От съществено значение е тези валидирани методи да бъдат признати от регулаторните органи, така че индустрията да може да премине към свят на иновации и без изпитвания върху животни;
- **НИРД с цел подобряване на оценките на безопасността на съставките и продуктите:** При отпадане на изпитването върху животни все още не съществува пълен набор от *in vitro* изпитвания за оценка на безопасността на нови молекули, като например слънцезащитните. Научните изследвания за разработване на методи за оценка на безопасността без използване на животни следва да бъдат подкрепяни както от частния, така и от публичния сектор. НИРД, насочени към опознаване на биологията на кожата с цел предотвратяване/намаляване на рака на кожата, са приоритет, тъй като случаите на кожен меланом постоянно се увеличават;
- **Износ:** Много от страните, в които се изнасят европейски козметични продукти, изискват извършването на изпитвания върху животни като елемент от безопасността на потребителите. Това води до конфликти с регулаторните изисквания и до значителни предизвикателства за сектора. Необходимо е да бъдат договорени глобални споразумения по този въпрос.

4.2.10. Управление на ресурсите и отпадъците: Увеличаването на населението, нарастването на потреблението и изчерпването на ресурсите — особено на водата, са проблем както за потребителите, така и за индустрията, по отношение на устойчивото потребление и на корпоративната социална отговорност. Производството на екологосъобразни продукти, което предвижда управление на ресурсите и отпадъците, представлява приоритет за сектора. Пакетът на Комисията за кръговата икономика и изготвените от Cosmetics Europe „Насоки за козметичните предприятия, по-специално МСП (2012 г.)“ са полезни, но трябва да се положат още много усилия, тъй като все още има значителни предизвикателства. Опазването на необходимите за сектора ресурси върви заедно с нужното опазване на биологичното разнообразие, като общо благо на настоящите и бъдещите поколения. Търсенето на нови продукти не следва да се извършва в ущърб на коренното население и тяхното интелектуално богатство. Разпространението на принципите на справедливата търговия и екологичните кодекси за поведение сред предприятията в сектора е целесъобразно и изключително необходимо. Не по-малко важно е поведението на потребителите, които би трябвало да отхвърлят продукти, чието производство противоречи на принципите на устойчивото развитие.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes/index_en.htm

4.2.11. **По-голяма прозрачност:** Надзорът върху пазара е от ключово значение за гарантиране на защитата на потребителите. Засиленото сътрудничество между националните органи за защита на потребителите, потребителските организации, ползвателите и здравните специалисти на национално равнище би повишило доверието на потребителите и прозрачността. Консултациите със заинтересованите страни следва да се провеждат през целия процес на разработване на продукти и на иновации. Нотификацията за продукти чрез системата RAPEX дава възможност на потребителите да изискват по-голяма безопасност по цялата верига на доставки, но те настояват нотифицирането на сериозен риск да се извършва възможно най-рано. Те посочват, че е необходима по-голяма прозрачност в следните отношения:

- Следва да се осигури по-стриктно прилагане на действащото законодателство и по-ясна оценка на безопасността, за да се запази доверието на потребителите в безопасността на продуктите, като същевременно се повиши равнището на съответствие с Регламента относно козметичните продукти; това включва по-изчерпателно и по-лесно четимо етикетирание относно начина на използване на продукти и тяхното предназначение;
- Необходима е висока степен на прозрачност на рекламата в статиите и репортажите с рекламна цел, за да се избегне заблуждаване на потребителите. Разходите за рекламата са възпиращо високи за по-малките предприятия. Платените рекламни материали следва да бъдат ясно обозначени, като това се отнася и за сравненията между продукти, които, макар и с различни марки, понякога са произведени от едно и също дружество;
- Регламентът относно козметичните продукти не определя специфични правила за биологичните продукти. В момента не съществуват хармонизирани правила на равнището на ЕС за определяне на критерии за биологични козметични продукти, което води до това продукти с ниско съдържание на биологични съставки да могат да бъдат рекламирани като „биологични“. Без прилагането на специфични насоки потребителите биха могли да бъдат въведени в заблуждение и има риск да се навреди на добрата репутация на козметичния сектор на ЕС.

4.2.12. **Възможностите, предлагани от нови пазари,** включително такива, насочени към променящите се потребителски навици за пазаруване, като например електронната търговия и директните продажби, предлагат нови търговски модели наред с трансграничната търговия. Първоначалните констатации от проучване на сектора на електронната търговия показват, че половината от наблюдаваните дружества в сектора на козметичните продукти и в здравния сектор в ЕС не осъществяват трансгранична търговия. Въпреки че дружествата за козметични продукти са в крак с цифровата епоха, те остават ограничени от регулаторни изисквания, които често са специфични за отделните страни — например етикетирание на националния език, законодателство относно изпитванията върху животни, изисквания за козметологична бдителност.

4.2.13. **Търговски бариери:** ЕС има добър търговски излишък, що се отнася до козметичните продукти, но Комисията следва да продължи да настоява за сближаване в рамките на форуми като Групата за международно сътрудничество във връзка с Регламента относно козметичните продукти и в търговските преговори, където разпоредбите на ЕС се превръщат в международен стандарт. Регламентът на ЕС относно козметичните продукти продължава да бъде вдъхновяващ пример за безопасност на потребителите за бързо развиващите се региони (АСЕАН, Русия, Латинска Америка, Китай). Това дава възможност на сектора и на регулаторните органи на ЕС да допринесат за създаването на регулаторни системи на основните експортни пазари, които да са във висока степен съвместими със системата на ЕС.

- Необходима е **подкрепа за хармонизацията**, за да се увеличи търговията на вътрешния пазар. Пречките пред търговията в ЕС се увеличават поради липсата на единна митническа администрация. Във всяка държава членка съществува отделна агенция, отговаряща за митническото право на ЕС, но тези агенции не се управляват по еднакъв начин. Правилата на ЕС за класифициране, остойностяване, произход и митнически процедури често се прилагат по различен начин във всяка държава членка, с различни ставки на ДДС;
- **Борбата с измамите, фалшифицирането и подправянето** на вносни стоки и в рамките на ЕС е сериозен проблем. Страните от ЕС трябва да си сътрудничат, да обменят информация и да реагират по-бързо на сериозните нежелани ефекти (СНЕ), дължащи се на употребата на козметични продукти. Нарастването на броя на фалшифицираните и подправени продукти, отчасти в резултат на увеличаващия се внос, в съчетание с ограничените ресурси на държавите членки за наблюдение на продуктите, означава, че се увеличават рисковете за здравето на потребителите;

- Търговски споразумения: Козметичните продукти бяха една от по-предизвикателните глави в дебата относно Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ). Стандартите на ЕС биха могли да намерят по-широко приложение в резултат на ТПТИ и други търговски споразумения, което ще повиши надеждността на и доверието към марките на продуктите, произведени в ЕС, и ще позволи достъп на дружествата от ЕС до пазари с повече потребители.

Брюксел, 20 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Разглобяването на кораби за скрап и рециклиращото общество“**(становище по собствена инициатива)**

(2017/C 034/06)

Докладчик: **Martin SIECKER**Съдокладчик: **Richard ADAMS**

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	Член 29, параграф 2 от Правилника за дейността
	Становище по собствена инициатива
Компетентен орган	CCMI
Приемане от секцията	28.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването	202/2/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Корабособствениците от ЕС контролират около 40 % от световния търговски флот. На тях се пада и около една трета от тонажа на бракуваните кораби, откарвани в несъответстващи на стандартите региони в Южна Азия. ЕС е най-големият пазар, който изпраща бракувани кораби за опасно и замърсяващо разглобяване за скрап. Тъй като в ЕС се намира най-голямата общност от корабособственици, ЕС също така носи специална отговорност за регулирането на рециклирането на кораби.

1.2. ЕИСК посочва, че съществуват важни социални и морални причини да се сложи край на злоупотребите, свързани с безотговорното разглобяване на кораби за скрап, чрез система, която генерира достатъчна добавена стойност на бракуваните кораби, за да се покрият по-високите разходи за отговорно рециклиране. По-голямата част от рециклирането на кораби вероятно ще продължи да се извършва в държави с ниски разходи за труд, но при подобрени условия на труд и екологични условия. Същевременно това ще позволи на регионите за разглобяване на кораби за скрап в ЕС да повишат своята конкурентоспособност.

1.3. Действията, предприети от Международната морска организация (ММО), имаха слаб ефект по момента, въпреки че трябва да продължат да се полагат максимални усилия за постигане на общовалиден правно обвързващ инструмент посредством този форум. ЕС може да окаже влияние и да играе динамична роля в този процес. Търсенето на ефективно решение за безотговорното разглобяване на кораби за скрап е на дневен ред в ЕС от много години и до този момент доведе до приемането на Регламент на ЕС относно рециклирането на кораби, който ще започне да се прилага напълно най-късно на 31 декември 2018 г. Налице е обаче една фундаментална слабост, а именно че корабособствениците могат лесно да заобиколят прилагането на регламента, като просто изберат да плават под знамето на държава извън ЕС.

1.4. Това, което липсва в регламента, е икономически инструмент, който би позволил на Комисията да насочи развитието на ситуацията в желаната посока. План за такъв инструмент чрез въвеждането на „схема за лиценз за рециклиране на кораби“ вече е разработен в много подробен доклад. До края на годината Комисията ще представи предложение въз основа на тази идея, което ще стимулира корабособствениците да изпращат своите кораби, достигнали края на полезния си живот, за разглобяване в региони, одобрени от ЕС, по начини, които са приемливи както от социална, така и от екологична гледна точка.

1.5. Предимство на предложени финансов механизъм е, че ще бъде създадено полезно взаимодействие със съществуващата регулаторна рамка. Механизмите за контрол няма да засягат тези на регламента относно рециклирането на кораби. Вече са създадени институции на ЕС, които да управляват и издават такъв лиценз. Въпреки това ЕИСК настоятелно призовава Комисията да прецени дали не съществува опасност търговските партньори на ЕС да възприемат предложението като антиконкурентна намеса в международното корабоплаване.

1.6. Настоящите вредни практики могат да бъдат премахнати единствено като се признае отговорността на корабособственика чрез принципа „замърсителят плаща“ и чрез включване на разходите за отговорно рециклиране в оперативните разходи за корабите. Както операторите, така и ползвателите на превози на насипни товари, товарни и пътнически превози по море имат своята роля. На първо място, те би следвало да признаят наличието на сериозен проблем, и на второ, да подкрепят постепенното въвеждане на приложим финансов механизъм като „лиценза за рециклиране на кораби“, който може да бъде разширен в световен мащаб под егидата на ММО и чрез провеждането на информационна кампания извън рамките на ЕС.

1.7. ЕИСК подкрепя Европейската комисия в това начинание. Освен че се вписва много добре в политиката на ЕС за рециклиращо общество, то може да бъде и значителна крачка напред за реформирането на опасния и замърсяващ околната среда сектор за разглобяване на кораби за скрап в Южна Азия и за предотвратяване на повторното му възникване в друг регион на света. ЕИСК признава потенциала на Конвенцията от Хонконг, при условие че в нея бъдат включени принципите на Регламента на ЕС относно рециклирането на кораби и подчертава необходимостта от финансов инструмент. Насърчаваме ЕС да предостави техническа помощ на регищата в целия свят за привеждането им в съответствие с тези изисквания.

2. Актуално състояние

2.1. Световната икономика не би могла да функционира без морските превози. Всяка година приблизително 1000 големи презокеански кораба (танкери, контейнеровози, товарни и пътнически кораби) се продават за разглобяване на скрап. Над 70 % от тези бракувани кораби се изваждат на сушата по бреговете на Индия, Бангладеш или Пакистан за опасни операции по разглобяване за скрап. Останалите кораби се разглобяват предимно в Китай и Турция, където подходящата инфраструктура позволява в по-голяма степен да се прилагат по-чисти и безопасни практики, при условие че се следват подходящи процедури ⁽¹⁾.

2.2. Повечето изведени от експлоатация кораби се разглобяват за скрап по неприемлив начин, като се използва методът, наречен „разглобяване на морския бряг“. При този метод корабите се изваждат на пясъчен бряг, където се разглобяват от предимно неквалифицирани работници (включително се съобщава за случаи на детски труд в Бангладеш), които не разполагат с подходящи инструменти и са слабо защитени или изобщо не са защитени срещу големите количества опасни вещества, изпускани в процеса на рециклирането ⁽²⁾.

2.3. През 70-те години на 20-и век, когато в Европа бяха въведени по-строги стандарти за околната среда и здравословните условия на труд, отрасълът за разглобяване на кораби за скрап се премести в Източна Азия (Китай и Тайван). През 80-те години в Източна Азия също беше въведено по-строго регулиране на този сектор и затова той се премести в Южна Азия. През последните 30 години в Индия са регистрирани 470 смъртни случая. През 2014 г. в регища в Южна Азия са докладвани 25 смъртни случая и 50 тежки наранявания. През миналата година 16 работници загубиха живота си в регища в Бангладеш, а през тази година досега там са починали дванадесет работници. Много повече работници получават тежки наранявания или се разболяват от токсичните изпарения и стават жертва на болезнена смърт поради ракови заболявания в резултат на излагане на опасни материали като азбест. Околната среда в близост до тези съоръжения за разглобяване е сериозно увредена ⁽³⁾.

3. Причината за проблема — избягване на отговорност

3.1. В основата на проблема с рециклирането на корабите е липсата на ефективно международно управление за постигане на глобално решение. Международната морска организация (ММО), агенция на ООН, изготви Международната конвенция от Хонконг за безопасно и екологосъобразно рециклиране на кораби, която все още не е ратифицирана и ефектът от нея остава несигурен. Както и в много други области, чрез насърчаване на добри практики и практически решения ЕС може да предложи регулаторна и правна рамка, която е в състояние да доведе до положителни резултати в световен план и да осигури ефективни решения на конкретния набор от извънтериториални въпроси, които преобладават в сектора на морския транспорт.

⁽¹⁾ http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/04/LIST-OF-ALL-SHIPS-DISMANTLED-OVER-THE-WORLD-IN-2015.pdf (Списък на всички кораби, които се разглобяват за скрап по света, 2015 г.).

⁽²⁾ Shipbreaking in Bangladesh and India National Geographic Video: Where Ships Go to Die, Workers Risk Everything (Видеоматериал на National Geographic „Там, където корабите приключват жизнения си цикъл, работниците рискуват всичко“) (2014 г.).

⁽³⁾ Платформа на НПО за разглобяването на кораби за скрап.

3.2. Съгласно международното право всеки търговски кораб трябва да бъде регистриран в някоя държава. УНКТАД (Конференцията на ООН за търговия и развитие) докладва, че почти 73 % от световния търговски флот е регистриран или плава под знамето на държава, различна от държавата, в която е регистриран фактическият собственик на плавателния съд. Причините да се плава под знамето на друга държава включват избягване на данъци, възможност за избягване на националните трудови и свързани с околната среда разпоредби, както и възможност да се наема екипаж от държави с по ниски заплати. Много от тези отворени регистри се наричат също така FOC („удобно знаме“) или FONC („знаме на неспазване на изискванията“). Това са знамена на държави с много слаби резултати по отношение на прилагането на международното право. Приблизително 40 % от всички бракувани кораби, които се изваждат на сушата по бреговете на Южна Азия, се внасят под FOC или FONC, като например знамената на Сейнт Китс и Невис, Коморските острови и Тувалу. Тези знамена, често срещани при бракуваните кораби, почти не се използват по време на оперативния жизнен цикъл на корабите и предлагат специални отстъпки за последното пътуване, както и бърза и лесна краткосрочна регистрация без изисквания за гражданство.

3.3. Само малка част от корабособствениците са предприели доброволни мерки, за да гарантират чисто и безопасно рециклиране на остарелите си плавателни съдове. По-малко от 8 % от корабите, които се продават за скрап, са регистрирани под европейско знаме и като цяло те се разглобяват по безопасен и устойчив начин. Повечето плавателни съдове, които достигат края на експлоатационния си срок, се продават на т. нар. „плащачи в брой“ купувачи, които откарват плавателния съд до крайната му дестинация в Южна Азия. По-голямата част от корабособствениците нямат пряка връзка със съоръженията за рециклиране: те удобно се дистанцират от окончателното обезвреждане и го оставят на тези „плащачи в брой“ купувачи, които се специализират в бракувани кораби и действат като посредници между корабособствениците и режими за разглобяване на кораби за скрап. Техните услуги включват наемане на екипаж и осъществяване на последното пътуване на кораба, както и попълване на необходимите документи и контактуване с органите на мястото, където се извършва разглобяването за скрап.

Тези практики се използват както от частни, така и от публични корабособственици.

3.4. Тази дейност носи печалби на:

- лицата, които организират разглобяването за скрап на местно равнище на най-ниска цена, експлоатирайки работниците и нанасяйки щети на околната среда;
- корабособствениците в световен мащаб, които могат да получат по-добра цена за разглобените за скрап кораби;
- бизнес интересите в съответните държави, тъй като така се осигурява важен източник на стоманен скрап, който се използва в местната и националната икономика;
- правителствата, които получават приходи от този бизнес и които не са стимулирани да регулират или контролират този сектор и да прилагат действащите законови предпазни мерки.

3.5. Въпреки че от 2009 г. корабособственици предприемат доброволни координирани действия, като например набор от насоки за изготвянето на описи на опасните материали и други мерки, свързани с извеждането от експлоатация, през 2015 г. Бангладеш, където е известно, че условията са най-лоши, беше предпочитаната дестинация за бракувани кораби ⁽⁴⁾.

4. Решаване на проблема — опити за налагане на поемането на отговорност

4.1. През 2009 г. ММО прие специален инструмент за морския транспорт — Конвенцията от Хонконг, която определя рамка от разпоредби, чиято крайна цел е постигане на необходимата устойчива равнопоставеност в дейностите по рециклиране на кораби за скрап в световен мащаб. На практика това твърдение не отговаря на реалността. Въпреки че Конвенцията представлява малка стъпка в правилната посока, разпоредбите относно прилагането и привеждането в изпълнение са слаби и могат да се тълкуват по много различен начин, не се изискват независимо сертифициране и одит и на практика разглобяването на кораби на морския бряг все още е разрешено.

4.2. Конвенцията от Хонконг ще влезе в сила едва 24 месеца, след като бъде ратифицирана от 15 държави, на които се падат 40 % от световния тонаж и чийто годишен капацитет за рециклиране на кораби представлява най-малко 3 % от общия тонаж на всички страни, подписали Конвенцията. Досега само пет държави, от които единствено Панама е държава, под чието знаме плават голям брой съдове, са ратифицирали Конвенцията от Хонконг, но никоя от тях не изпълнява изискванията за капацитет за рециклиране на кораби, необходима за влизане в сила на Конвенцията. Следователно не се очаква Конвенцията да влезе в сила в скоро време.

⁽⁴⁾ Регламент на ЕС относно рециклирането на кораби, „Насоки за сектора на морския транспорт относно преходните мерки за корабособственици, продаващи кораби за рециклиране“, 2-ро издание, януари 2016 г.

4.3. Друга инициатива на ММО, Международният доверителен фонд за рециклиране на кораби, не получи международна подкрепа. Въпреки че ММО успя да наложи положителни реформи в няколко области, ефективните мерки относно разглобяването на кораби за скрап не са сред тях. В отрасъла за рециклиране на кораби се наблюдава тенденция за разполагане или преместване в държави с ниска цена на труда, където екологичните стандарти и стандартите за здравословни и безопасни условия на труд са ниски и не се предприемат мерки за принудително спазване. „Улесненията“, които се предлагат от тези държави, могат да бъдат премахнати единствено чрез обвързване на всеки отделен кораб със значителен и управляван от независима институция финансов фонд, който подлежи на изплащане само ако корабът бъде рециклиран по отговорен начин. Морският транспорт е глобален сектор, докато разглобяването на кораби за скрап — предвид факта, че 70 % от всички кораби се разглобяват на три морски бряга в Южна Азия — представлява неприемлива ситуация в регионален план, която заслужава ефективно решение.

4.4. В рамките на ЕС изведените от експлоатация кораби се считат за опасен отпадък и попадат в обхвата на Базелската конвенция, която регулира всички видове транспорт на опасни отпадъци и е транспонирана на равнището на ЕС чрез Регламента относно превоза на отпадъци. На теория това трябваше да предотврати безотговорното обезвреждане на кораби от ЕС. Освен това корабособствениците систематично заобикалят правилата на Конвенцията и на Регламента относно превоза на отпадъци, като продават корабите, приближават края на своя жизнен цикъл, на купувачи „плащащи в брой“ веднага щом тези плавателни съдове напуснат водите на ЕС за последното си пътуване. След влизането в сила на Регламента на ЕС относно рециклирането на кораби в рамките на ЕС от 2019 г. обаче изведените от експлоатация кораби, плаващи под знамето на държава — членка на ЕС, ще бъдат изключени от прилагането на Регламента на ЕС относно превози на отпадъци и от Базелската конвенция, която урежда всички видове превоз на опасни отпадъци.

4.5. След извършен анализ ЕС и неговите държави членки стигнаха до заключението, че Конвенцията от Хонконг и Базелската конвенция изглежда осигуряват равностойно равнище на контрол и привеждане в изпълнение по отношение на кораби, класифицирани като отпадъци. НПО по целия свят, специалният докладчик на ООН за правата на човека и токсичните отпадъци, както и Европейският парламент и ЕИСК осъдиха факта, че Конвенцията от Хонконг не осигурява подходящи решения.

4.6. Търсенето на ефективно решение е на дневен ред в ЕС от много години. През 2007 г. Европейската комисия изготви Зелена книга ⁽⁵⁾ по този въпрос, последвана от съобщение през 2008 г. ⁽⁶⁾, и в крайна сметка от предложение за регламент на ЕС относно рециклирането на кораби ⁽⁷⁾ през 2012 г. Регламентът влезе в сила на 30 декември 2013 г., но се изисква да стане напълно приложим едва до 31 декември 2018 г. С регламента влизат в сила от по-ранна дата редица изисквания на Конвенцията от Хонконг. Освен това с Регламента на ЕС относно рециклирането на кораби се създава европейски списък на одобрени съоръжения за рециклиране, където ще трябва да се разглобяват за скрап плавателните съдове, регистрирани под знамето на държава от ЕС. Тези съоръжения трябва да преминат през независимо сертифициране и одит. Освен това Регламентът на ЕС относно рециклирането на кораби надхвърля Конвенцията от Хонконг, определяйки по-строги стандарти за съоръженията за рециклиране и отчитайки управлението на отпадъците надолу по веригата, както и трудовите права.

4.7. Регламентът обаче изглежда по-малко амбициозен от публикуваните по-рано на същата тема Зелена книга и съобщение. В тези два документа проблемите, свързани с рециклирането на кораби в Южна Азия, бяха подложени на акуратен анализ и беше изразено мнението, че е необходимо да се предприемат твърди мерки, за да се променят недопустимите условия в тези държави. Мерките, предвидени в регламента, обаче не са достатъчни за решаването на тези проблеми. Макар че в него се определят високи стандарти за съоръженията за рециклиране на кораби, с които на практика се изключва несъответстващия на стандартите метод за разглобяване на морския бряг, за корабособствениците е много лесно да заобиколят тези стандарти чрез прехвърляне на собствеността или просто чрез плаване под знаме на държава извън ЕС. Както заключи ЕИСК, явно е липсвала политическа воля отрасълът на морския транспорт да бъде принуден да поеме отговорност. Комисията е трябвало да изготви по-добро, по-креативно и смело предложение с повече инициативи и съответстващо на нивото на амбиция от предишни документи на Комисията ⁽⁸⁾.

5. По-ефективен подход

5.1. Това, което липсва в регламента, е икономически инструмент, който би позволил на Комисията да окаже благоприятно влияние върху развитието на ситуацията в желаната посока. Основната слабост, а именно, че корабособствениците лесно могат да избегнат разпоредбите на Регламента на ЕС относно рециклирането на кораби просто като плават под знамето на държава извън ЕС — беше призната от Комисията в нейното първоначално предложение от 2012 г., което включваше клауза за „отговорност на предпоследния собственик“. Макар че тази клауза беше отхвърлена по време на тристранните преговори, ЕП положи усилия в регламента да бъде включен член, съгласно който Комисията следва да проучи евентуални алтернативни финансови механизми.

⁽⁵⁾ Зелена книга COM(2007) 269.

⁽⁶⁾ COM(2008) 767.

⁽⁷⁾ Регламент (ЕС) № 1257/2013, г. (ОВ L 330, 10.12.2013, стр. 1).

⁽⁸⁾ ОВ C 299, 4.10.2012, стр. 158.

5.2. През юли тази година Комисията публикува ново проучване, проведено от Ecorys, DNV-GL и Университета Erasmus в Ротердам, относно „лиценз за рециклиране на кораби“, чиято цел е стимулиране на корабособствениците най-накрая да поемат своята отговорност за чисто и безопасно разглобяване на кораби за скрап.

5.3. С лиценз за рециклиране на кораби ще бъде създаден специален фонд за всеки кораб, на доверително съхранение от голяма финансова институция, който да натрупа капитал за финансиране на безопасното и устойчиво рециклиране. Стойността на лиценз ще се определя от комбинацията от тонажа, вида транспорт, колко често корабът акостира в пристанища в ЕС, дали проектирането на съда е основано на принципа „от люлка до люлка“ и наличието на токсични материали на борда. Капиталът се създава от собствениците на кораби, които всеки път, когато някой от техните кораби акостира на пристанище в ЕС, заплащат съответната такса за фонда, който е свързан с конкретния кораб.

5.4. В края на жизнения цикъл средствата от този фонд могат да бъдат изплатени, ако корабът действително е бил рециклиран в одобрено от ЕС режись и съответно да бъдат използвани за компенсиране на загубата на приходите в резултат на преминаването към отговорно разглобяване за скрап. До края на годината Комисията ще представи официална позиция относно това проучване.

5.5. Огромно предимство на предложени финансов механизъм е, че ще бъде създадено полезно взаимодействие със съществуващата регулаторна рамка. По-специално механизмите за контрол съгласно предложени финансов механизъм ще се съчетаят много добре със съществуващите механизми за контрол съгласно Регламента на ЕС относно рециклирането на кораби, като например проверките на място на съоръженията, които се провеждат преди и след тяхното включване в европейския списък. Лицензите могат да бъдат включени и в списъка със сертификати, които следва да се проверяват редовно от държавния пристанищен контрол като част от вече съществуващи задължения. Аналогично, вече създадената Европейска агенция по морска безопасност (ЕАМБ) изглежда най-подходяща за изпълнение на задачите по инспектиране и издаване на лицензи, а някоя от европейските финансови институции, например Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) или Европейският инвестиционен фонд (ЕИФ), би била в най-добра позиция да администрира приходите от евентуални лицензи за рециклиране на кораби. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да прецени дали не съществува опасност търговските партньори на ЕС да възприемат предложението като антиконкурентна намеса в международното корабоплаване.

5.6. Въвеждането на такъв фонд би представлявало известен напредък в посока към предложението на ЕИСК за подпомагане на по-широкообхватен и жизнеспособен отрасъл за рециклиране на кораби в Европа. В Европейския съюз съществува достатъчен капацитет, който вече не се използва за строеж и ремонт на кораби, но е подходящ за разглобяване и рециклиране. Този подход се вписва напълно в целта на ЕС да се превърне в устойчиво рециклиращо общество с кръгова икономика, в която отпадъците се преработват в суровини благодарение на подходящо разработена и добре замислена система на рециклиране. С оглед на цените на суровините, при които нестабилността се редува с тенденция към повишаване, високата безработица в редица държави — членки на ЕС, и на факта, че множество нефтени платформи във водите на ЕС достигат до края на икономическия си жизнен цикъл, това би могло да донесе големи печалби за Европа като цяло. Освен това секторът за рециклиране на бракувани кораби би дал шанс за развитие на морските територии и за обучение както на млади хора, така и на безработните за придобиване на нови умения.

5.7. На 12 април 2016 г. Комисията публикува технически насоки за съоръженията за рециклиране на кораби, които желаят да бъдат одобрени съгласно Регламента на ЕС относно рециклирането на кораби. Съоръженията, които желаят да бъдат включени в одобрения от ЕС списък, трябва да гарантират здравословни и безопасни условия на труд, контрол на замърсяването — включително подходящо управление на отпадъците надолу по веригата — както и прилагане на международните трудови права. За включване в списъка могат да кандидатстват както съоръжения в ЕС, така и извън него. Освен съоръженията от ЕС, в списъка, който ще бъде публикуван до края на тази година, вероятно ще бъдат включени по-добрите режисьи в Китай и Турция. Съоръжения за рециклиране, които използват метода „на морския бряг“, вече са кандидатствали за включване в списъка на ЕС. ЕИСК изразява съгласие с Парламента и Комисията, че използваният понастоящем метод „на морския бряг“, не трябва да бъде приет в списъка на ЕС.

5.8. Ако Европа желае нейните кораби да бъдат разглобявани по отговорен начин, логично е да гарантира, че разходите за тази цел са включени в оперативните разходи на плавателния съд. В пазарната икономика нищо не е безплатно, всичко си има цена. Цената за отговорното разглобяване се заплаща с пари. При безотговорното разглобяване цената се заплаща по други начини — със замърсяването на местната околна среда и загубата на човешки животи. Тъй като ЕС не желае да приеме тези последици като законно платежно средство, той не бива да позволява те да бъдат използвани като законна валута в процеса на разплащане с развиващи се държави извън Европа.

5.9. Понастоящем секторът изпитва проблеми, свързани със свръхкапацитет и ниска печалба, и съществуват категорични признаци, че по-голямата част от корабособствениците не са склонни да прилагат мерки, свързани с по-големи такси. Въпреки това въздействието върху корабособствениците ще бъде слабо. Счита се, че мерките, необходими за постигане на промяна на поведението на 42 % от корабособствениците, ще доведат до увеличение на оперативните разходи за по-малките кораби с 0,5 % и с около 2 % за най-големите категории кораби. Ако се увеличат тарифите на лицензионните такси и/или ако се намали продължителността на натрупване на капитала, процентът на корабите, продавани за устойчиво рециклиране, ще се увеличи до 68 %. Според доклада в дългосрочен план до 97 % от корабите, опериращи в европейски пристанища, ще бъдат в състояние да натрупат достатъчно средства, за да покрият разликата, свързана с екологосъобразно рециклиране ⁽⁹⁾.

5.10. Фондът за приходи от лицензи за рециклиране на кораби обаче трябва да докаже, че покрива разходите за отговорно рециклиране и че ще се прилага и налага по справедлив начин на всички оператори, акостиращи на пристанища в ЕС. А регионална (континентална) мярка като лиценз за рециклиране на кораби на ЕС не може да бъде ефективно приложена в целия свят без сътрудничеството на корабособствениците и ММО. Наличието на финансов инструмент на ЕС, приложим по отношение на всеки кораб, акостиращ на пристанище в ЕС, действително би могъл да доведе до такова решение в световен мащаб, което би могло да се разпространи чрез ММО. Правителствата на държавите членки, където пребивават значителен брой корабособственици, трябва да положат значителни усилия за постигане на напредък по отношение на съответното законодателство, в унисон с политиките за борба с измамите и насоките на СТО.

5.11. Политическа воля може да се създава и подкрепя и от информираното обществено мнение. Оповестяването на ужасяващите условия в повечето съоръжения за рециклиране в Южна Азия оказва известен ефект, но понастоящем членовете на заинтересованата общественост не разполагат с никакъв начин за пряко въздействие върху отрасъла на морския транспорт чрез купуване или бойкотиране на съответните услуги. Това трябва да се промени, като се насърчат големите корпоративни ползватели на услуги за морски превоз да изискват техните стоки да се превозват на кораби, по отношение на които се прилагат отговорни и неотменими политики за бракуване.

5.12. Както и в много други области, чрез насърчаване на добри практики и практически решения ЕС може да играе определена роля и да предложи подкрепяща регулаторна рамка, която да доведе до положителни резултати в световен план и да осигури ефективни решения на конкретния набор от извънтериториални въпроси, които преобладават в сектора на морския транспорт.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Таблица 4.2; стр. 83.

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Кооперации на потребители производители в областта на енергетиката и електричеството: възможности и предизвикателства в страните от ЕС“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 034/07)

Докладчик: **Janusz PIETKIEWICZ**

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	Член 29, параграф 2 от Правилника за дейността Становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	225/4/3

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) счита, че цялостното развитие на децентрализирано производство на енергия от потребители производители следва да бъде важна и устойчива част от енергийната политика на Европейския съюз. Едно подобно решение е целесъобразно и би могло да се окаже дори от съществено значение за енергийната сигурност и в екологично и социално отношение.

1.2. Целът на производството на енергия от потребители производители в общото енергопроизводство би трябвало да отговаря на особеностите на отделните държави членки. Поради това ЕИСК предлага Европейската комисия да изготви обща рамка за производството на енергия от потребители производители, а отделните нормативни актове в тази област да са от компетентността на отделните държави членки.

1.3. За производството на енергия от потребители производители, независимо от климатичните условия на даден регион, е подходящ широк спектър от възобновяеми енергийни източници.

1.4. Наличието на потребители производители на пазара стана възможно благодарение на новите технологии, цифровата революция и очакванията на потребителите, които желаят да участват пряко в икономическите процеси.

1.5. С оглед на по-доброто разбиране на понятието „потребители производители“ в държавите членки, ЕИСК препоръчва Комисията да изготви рамкова дефиниция за „потребителите производители“, която да обхваща общи съществени аспекти като например размер на инсталацията, индивидуално или колективно производство на енергия, собственост на инсталацията или въпроса за излишната енергия.

1.6. Потребител производител може да бъде всяко лице, независимо от правата на собственост върху съответните имоти, съоръжения или оборудване. Така например потребители производители могат да бъдат и собственикът на еднофамилна къща, и наемателят на жилище в многофамилна жилищна сграда.

1.7. Икономическите предимства от производството на енергия от потребители производители, по-специално по-ниските разходи за пренос на енергия, по-доброто използване на местните енергийни източници и професионалното активизиране на местните общности, би трябвало в средносрочен план да доведат до това този вид енергопроизводство да се осъществява без допълнителни механизми за подкрепа.

1.8. Икономите и социалните ползи, произтичащи от едно по-информирано и по-активно потребление, децентрализираното използване на възобновяеми източници на енергия, по-малките загуби по мрежата и ефективността в резултат от сътрудничеството могат да доведат бързо до добра възвращаемост на инвестирания капитал в инсталации за енергопроизводство от произвеждащи потребители, промишлено развитие, електропроводи и местни мрежи, в системи за тяхното управление и разработването на възможности за съхраняване на енергия.

1.9. Системите за подкрепа на потребителите производители не бива да нарушават конкуренцията на пазара на енергия или да отстраняват други участници. Освен това при такива системи трябва да се взема предвид фактът, че на този пазар съществуват енергопотребители, които не могат или не желаят да бъдат произвеждащи потребители.

1.10. Финансовите решения, които могат да имат отражение върху поведението на потребителите производители, като напр. данъци, такси и други налози, следва да бъдат благоприятни за тях. В никакъв случай те не бива да водят до дискриминация на потребителите производители на енергийния пазар.

1.11. Основата за динамичното развитие на производството на енергия от потребители е установяването на добри партньорски отношения между потребителите производители, други енергопроизводители и предприятията, които осигуряват пренос и разпределение на електроенергия. Трябва да се създадат условия, които да гарантират, че развитието на производството на енергия от потребители носи предимства за всички участници на енергийния пазар. С оглед на разработването на решения в тази област ЕИСК препоръчва на Комисията да проведе изследвания в тази област.

1.12. Необходими са решения, които защитават потребителите производители срещу монополни практики на електропреносните и електроразпределителните дружества, както и големите енергопроизводители.

1.13. Като цяло потребителите производители произвеждат енергия за собствени нужди (за себе си или за група граждани, домакинствата, земеделските стопанства, малки предприятия). Не е възможно мощността на съоръженията да се адаптира прецизно спрямо собствените енергийни нужди. Поради това е важно да се намери решение на проблема с излишъка на енергия. Този въпрос придобива още по-голямо значение, ако искаме да стимулираме потребителите производители да икономисват енергия, към което би трябвало винаги да се стремим.

1.14. Оптимизацията на потреблението на енергия от професионални потребители производители следва да се подкрепя посредством системи за интелигентен начин на живот (*smart living*). ЕИСК препоръчва това да се вземе предвид в рамките на проектираните от Европейската комисия системни решения.

1.15. Не бива да се ограничава достъпът до мрежата на потребителите производители с оглед на малкото количество енергия, произвеждана от тях.

1.16. Развитието на производството на енергия от потребители производители изисква съответно приспособяване и начин на функциониране на разпределителните и преносните мрежи. Потребителите производители трябва да участват в разходите, свързани с това, при което обаче трябва да бъдат определени прозрачни правила за поемането на тези разходи.

1.17. Неотменна предпоставка за развитието на производство на енергия от потребители е едновременното разширяване на местните интелигентни мрежи. Според ЕИСК общото въвеждане на интелигентни измервателни уреди спада към мрежовата инфраструктура и поради това разходите не бива да натоварват пряко потребителите. ЕИСК обръща внимание на необходимостта от защита на събираните данни.

1.18. Предимствата, които произтичат от производството на енергия от потребители, бързо ще нараснат в резултат на развитието на малки съоръжения за съхранение на енергия. Комисията предлага научните изследвания да продължат да бъдат насочени към оптимизирането на съществуващите технологии за съхраняване на енергия и към търсенето на нови такива.

1.19. Една от възможностите за засилено развитие на производството на енергия от потребители е създаването на кооперации и други форми на сдружаване на потребителите производители. Потребителите производители са по-ефективни в група. Наред с останалото групите допринасят за намаляване на разходите за енергопроизводство, укрепване на позицията на потребителите производители на енергийния пазар, както и участват пряко в подобряването на енергийната сигурност на местно равнище.

1.20. Дадена група произвеждащи потребители може по-добре да адаптира собственото енергопроизводство спрямо енергийните нужди. Това позволява допълнителни икономии при преноса на електроенергия и води до по-ниски разходи за енергия за членовете на групата. Благодарение на по-малките колебания между предлагането и търсенето групата произвеждащи потребители е по-добро решение за разпределителната и преносната мрежа отколкото отделния потребител производител.

1.21. ЕИСК предлага на Европейската комисия в действията си за насърчаване на сгради с близко до нулево потребление на енергия да изтъква значението на развитието на производството на енергия от потребители.

1.22. Комитетът предлага на Комисията в текущите инициативи за трансформиране на енергийния пазар и за преразглеждане на законодателния пакет в областта на енергията от възобновяеми източници да взема предвид производството на енергия от потребители.

1.23. ЕИСК смята, че ползите, произтичащи от производството на енергия от потребители, би трябвало да играят роля в активните политики за намаляване на енергийната бедност и защитата на най-уязвимите групи в обществото, както и при разрешаването на проблемите със „сребърната икономика“ (silver economy) и застаряващото население. В този контекст участието на организациите на гражданското общество е от решаващо значение.

1.24. Всеобхватното развитие на производството на енергия от потребители предлага също възможности за стимулиране на местното предприемачество, при което могат да възникнат нови работни места в областта на производството или доставката на необходимото оборудване и услуги.

1.25. Голямо влияние върху по-нататъшното развитие на производството на енергия от потребители има съответния ангажимент от страна на местните и регионалните власти. ЕИСК предлага на Комисията да включи този аспект сред темите в рамките на Конвента на кметовете.

1.26. С оглед на различията в развитието на производството на енергия от потребители в отделните държави членки, следва да се проучат различните начини за споделяне на опита, натрупан в този процес. ЕИСК призовава Комисията да следи развитието на производството на енергия от потребители в държавите членки като част от годишното докладване за състоянието на енергийния съюз. Събраните данни ще бъдат от голяма полза за мерките на държавите членки.

1.27. Повсеместното въвеждане на производството на енергия от потребители е сложен, многослоен и продължителен процес. Ето защо дългосрочно стабилните решения са от голямо значение за насърчаване на развитието на производството на енергия от потребители.

2. Контекст

2.1. Достъпът до енергийни източници, сигурността на доставките и ценовите политики, които отчитат интересите на уязвимите социални групи и потребители в затруднено положение, са голямо предизвикателство за обществата, всички политически администрации и отделните потребители.

2.2. Доскоро не можехме да добием ефективно енергия по друг начин, освен чрез изгаряне, с изключение евентуално на водоелектрическата енергия. Технологичното развитие позволи широко производство на енергия без изгаряне. Научихме се да произвеждаме енергия в най-чист вид от пряка слънчева светлина, без да замърсяваме околната среда. Освен това този енергоизточник е едновременно безплатен и неизчерпаем и разходите са само за инсталациите.

2.3. Също толкова ефективно е да се произвежда електричество от вятърна енергия, т.е. от същия източник, слънцето, който в процеса на затопляне на земята причинява движения на въздушните маси. Това включва и биомаса, тъй като фотосинтезата е основната причина за подновяването ѝ.

2.4. Разработването на възобновяеми енергийни източници е неизбежно с оглед на намалената наличност на изкопаеми горива поради постепенното им изчерпване, зависимостта на много държави от внос, глобалното затопляне и замърсяването на въздуха. Тези проблеми накараха Европа и повечето от най-големите икономики в нея да започнат да инвестират във ВЕИ.

2.5. На проведената през 1992 г. среща на върха за Земята в Рио де Жанейро бяха приети основните социално-икономически принципи, изискващи опазване на околната среда, като например Рамковата конвенция на Обединените нации по изменението на климата.

2.6. През септември 2015 г. Общото събрание на ООН прие цели за устойчиво развитие (ЦУР). Една от тях (ЦУР 7) е да се осигури достъп до устойчива енергия за всички. Днес 1,2 милиарда души по света нямат достъп до електроенергия.

2.7. Над 120 милиона граждани на ЕС са заплашени от бедност и социално изключване. 10 % от европейците живеят в домакинства, в които никой не работи, броят на бездомните расте. Тези цифри означават също и енергийна бедност.

2.8. Гражданските общества демонстрират огромна подкрепа за ВЕИ. Това беше потвърдено през 2015 г. от екологичната енциклика на Папа Франциск и от декларациите за изменението на климата на ислямски, хиндуиски и будистки религиозни лидери. Те призоваха религиозните общности да се ангажират да работят за бъдеще с нулеви или ниски въглеродни емисии.

2.9. Необходимостта да се откажем от изкопаемите горива беше потвърдена на 21-вата конференция на страните по РКОНИК, която се проведе в Париж през 2015 г., в която участваха около 200 държави. Ангажиментът е за „задържане на покачването на средната температура в световен мащаб до под 2 °C спрямо нивата от прединдустриалния период и за продължаване на усилията за ограничаване на повишаването на температурата до 1,5 °C“.

3. Цифровата революция. Импулс за развитието на производството на енергия от потребители

3.1. През последните петдесет години населението на Земята се утрои. Нестабилността на световната финансова система заплашва с дългосрочна стагнация в световната икономика. Високото равнище на безработица и нарастващите цени на енергията предизвикаха нестабилност в много държави: нараснаха разходите за извършване на стопанска дейност и тежестите за потребителите.

3.2. Светът е изправен пред необходимостта от промяна на икономическата парадигма и трансформиране на бизнес моделите, също и в социалната сфера. Появяват се инструменти за новата система в резултат на цифровата революция и интернет на нещата.

3.3. До 2020 г. на пазара ще има над 50 млрд. устройства, свързани към мрежата, т.е. седем пъти повече от жителите на света. Най-важният прозорец за комуникация със света вече не е персоналният компютър, а смартфонът. През 2020 г. на пазара ще има около 6,1 млрд. смартфони.

3.4. Интернет на нещата позволява на милиони хора да участват в социални мрежи. Възникна моделът на „икономиката на споделянето“ (*sharing economy*), който е по-добре адаптиран към организацията на общество с акцент върху социалното сближаване. Икономиката започва да преминава от институции, управлявани централизирано и низходящо, към идеята за обмен, а много социално изключени групи получават възможност да участват активно в икономическия живот.

3.5. Онлайн платформите могат да превърнат потребителите в производители, които създават и разпространяват информация и продукти с помощта на 3D принтери. Тези платформи дават възможност за споделяне на автомобили, домове, дрехи и други стоки. Потребителите производители могат да преминат обучение по интернет, да получат медицинска помощ или да намерят майстор за ремонт на жилището си. Заобикаляйки банковите институции чрез колективно финансиране, социалните предприемачи могат да финансират своите икономически дейности в младата икономика на споделянето.

3.6. В един свят на цифрови възможности социалният капитал е също толкова важен, колкото и финансовият капитал, достъпът става по-важен от собствеността, а „равностойността“ на капиталовите пазари все повече се заменя със „стойността на споделяне“ в сътрудническите си общности.

3.7. Развитието на цифровите технологии и новите бизнес модели на енергийния сектор, включително модела на разпределена енергия, дават възможност да разглеждаме селските райони, предградията на агломерациите, жилищните зони, състоящи се от еднофамилни къщи, жилищните блокове и асоциации за жилищно настаняване като големи електроцентрали с огромен потенциал. Същото се отнася и до услугите от разпределени източници в облак, които водят до новата доктрина за изграждана отдолу нагоре енергийна сигурност, идваща от домакинствата, земеделските стопанства, малките предприятия и микрокооперациите.

3.8. В енергийния сектор интернет позволи — в рамките на икономиката на споделянето — на милиони хора да участват в социални мрежи, като произвеждат електричество в своите домове, офиси на покривите на складове и я обменят чрез интернет на енергията, също както днес създават и обменят информация по мрежата. Елементите на тази система, която трябва все още значително да се развие, включва съхраняване на енергия, „интернетизиране“ на енергийните мрежи и електрически автомобили.

4. Към възобновяеми и децентрализирани енергийни източници

4.1. Производството на чиста енергия за допълване на пазара и заместването на изкопаемите горива наложиха трансформирането на енергийните системи и въвеждането на правила относно участието на нови участници на пазара.

4.2. В съответствие с член 2, параграф 3 от Договора от Лисабон устойчивото развитие в Европа се осъществява в социална пазарна икономика. В това отношение важна роля играят партньорите от гражданското общество и затова от решаващо значение е трансформирането на нашите енергийни системи да бъде обществено прието, особено на местно равнище.

4.3. Европейският съюз си постави цели за енергийния съюз и превръщането на ЕС в енергийно ефективна икономика с ниска въглеродна интензивност до 2030 г. Две от основните цели са намаляване на емисиите на парникови газове с 40 % и увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници до 27 %, без да се определят показатели, специфични за всяка държава. Икономика с ниско потребление на енергия ще осигури сигурността и икономическия растеж с ниски нива на емисии на CO₂, а в по-дългосрочен план — повишаване на производството и потреблението на енергия, произведена на местно равнище. Според най-новите налични данни, през 2014 г. ВЕИ позволиха да се намалят емисиите на CO₂ в света с 380 милиона тона.

4.4. Една от отделните цели за 2030 г., очертана от ЕС, е да се намалят разходите за енергия за частните потребители и за фирмите. Те ще могат да навлязат активно на енергийния пазар в резултат на възможностите, създадени от новите технологии.

4.5. Енергийният баланс на ЕС зависи от търговията. От внос идва над половината от вътрешното годишно брутно потребление на енергия в ЕС, което възлиза на 400 млрд. евро. Някои проучвания сочат, че до 2030 г. зависимостта на ЕС от външни енергийни доставки може да достигне 70 %. Изчислено е, че през 2014 г. благодарение на ВЕИ използването на изкопаеми горива в света е намаляло със 114 милиона тона.

4.6. От решаващо значение за ЕС е да подобри своя енергиен баланс. Една възможност е енергията да се произвежда от много местни източници пряко от отделните потребители. Без широка подкрепа за местно производство на енергия от възобновяеми източници за задоволяване на местните потребности, за много страни може да бъде трудно да гарантират сигурността на своите системи.

4.7. Благодарение на развитието на технологиите за енергопроизводство в домашни инсталации, все по-добрите решения за съхранение на енергия, интелигентните мрежи за пренос на енергия, използването на интелигентните измервателни уреди и местното управление на търсенето на енергия потребителските инсталации могат да имат значително въздействие върху енергийния микс на всяка страна.

4.8. Секторът на енергията от възобновяеми източници е основен двигател на технологичните иновации. Той е от основно значение за дълбокото трансформиране на енергийната система в Европа в рамките на стратегията за цифровия единен пазар.

4.9. Преобразуването на пасивните потребители в активно произвеждащи потребители в различни сектори и възможността за интегриране на микропредприемачите и стратегията за единния пазар в ерата на цифровите технологии на интернет на нещата са описани в съобщението на Европейската комисия от май 2016 г. „Стратегия за цифров единен пазар“ (COM(2015) 192 final), която се основава на три стълба: 1) подобряване на достъпа до онлайн стоки и услуги, 2) подходящи условия за разцвет на цифровите мрежи и услуги, и 3) потенциал за растеж на европейската цифрова икономика. Това би могло да донесе на икономиката на ЕС 415 млрд. евро годишно и да създаде стотици хиляди нови работни места, включително в сектора на енергията от възобновяеми източници.

4.10. Пазарът, който е доминиран от големи енергийни производители и дистрибутори, би трябвало да се отвори за отделни участници и да стане по-фрагментиран. Потокът на електроенергия вече няма да е „отгоре надолу“ по централно регулиран начин от големите електроцентрали към потребителите. Електроенергия ще се произвежда от много децентрализирани възобновяеми енергийни източници.

4.11. Степента на децентрализираност на енергопроизводството трябва да се адаптира към особеностите на потребителите на енергия. Разликите в тази област може да произлизат преди всичко от експлоатацията на енергоемките отрасли в дадена държава.

4.12. Понастоящем енергийната сигурност все повече зависи от устойчивостта на енергийната система на терористични атаки. Чрез разработване на децентрализирано производство увеличаваме енергийната сигурност, тъй като то е по-малко уязвимо на терористични заплахи.

4.13. Децентрализираните енергийни източници дават възможност да разглеждаме въпроса за непрекъснатостта на енергийните доставки за операторите, чиито дейности са силно зависими от електрически ток (напр. птичарници, преработвателни предприятия, хладилни складове). В някои държави — членки на ЕС, електрозахранването прекъсва средногодишно за не повече от двадесет минути, но в други прекъсванията могат да стигнат до 450 — 500 минути. Непрекъснатостта на работата на производителите от този вид може да се гарантира от микроинсталациите на производители потребители.

4.14. Възможностите, създадени от общото развитие на разпределяната енергия, генерирана от потребителя производител, могат да се използват в социално значимите за ЕС области, определени в стратегията „Европа 2020“, във връзка с решаването на демографските проблеми, свързани със застаряването на обществото и борбата с бедността и социалното изключване.

4.14.1. Една от целите на стратегията е да се намали с поне 20 милиона огромният брой 122 милиона души в риск от бедност и социално изключване. Подкрепа ще се предоставя от оперативните програми за подкрепа, инструментите за активния пазар на труда и целеви фондове, включително най-малко 20 % от бюджета на Европейския социален фонд. Логистичната и финансовата подкрепа за тези хора при създаването на енергийни микрокооперации и/или за участието им в съществуващите местни предприятия в сферата на интернет на нещата може да създаде възможности за професионална и социална интеграция и да помогне на хората да избегнат риска от бедност.

4.14.2. Подобни предизвикателства съществуват и по отношение на „сребърната икономика“. ЕС е изправен пред историческо предизвикателство, с каквото обществото не се е сблъсквало никога преди, а именно рязко нарастващо дълголетие и едновременно обща цифровизация на живота, които изискват въвеждането на нестандартни икономически решения, както и нови социални стратегии.

4.14.3. През 2060 г. на всеки млад човек ще се падат двама възрастни граждани ⁽¹⁾. На възрастните хора и по-възрастните работници следва да се гледа не като на заплаха и тежест за обществото, а като на възможност в ерата на цифровата революция за създаването на икономика с повече работни места, въз основа на богатия опит и свободното време на възрастните граждани и техния финансов капитал — макар и скромнен — за безопасни инвестиции в предприятията на цифровата епоха. Една от възможностите би могла да бъде участието на възрастните хора като „електронно ангажирани“ в дейности за производството на енергия, например чрез кооперативни електроцентрали, разположени в жилищни комплекси или жилищни блокове.

5. Енергия от потребителите — производители

5.1. Отличителната черта на съвременния капитализъм беше определянето на понятието за потребление по отношение на процесите на производство и търговия, като потреблението вече не е привилегия на богатия елит, а по-скоро е масово явление.

5.2. Терминът „произвеждащи потребители“ беше въведен за първи път през 1980 г. от писателя футурист Алвин Тофлер. В „Третата вълна“ той определя *prosumption* като размиването на разграничението между производство и потребление на пазара. Третата вълна беше процесът, включващ участието на отделни лица или организирани групи от производители потребители в производството на продукти, предназначени за лично ползване — процес, който на свой ред измести границите между производителите и потребителите.

⁽¹⁾ ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 28.

5.3. Концепцията за пазар, на който потребители, включително домакинства, бяха възприемани само като пасивни участници на пазара, не съответстваше на предизвикателствата, породени от технологичното развитие. Още през 1972 г. Маршал Маклуън и Барингтън Невит прогнозираха, че с напредъка на електронната технология потребителят ще може да стане производител.

5.4. В основата на съвременната икономика е сигурното и достъпно енергоснабдяване за потребителите, като се отчита нуждата от защита на уязвимите социални групи като част от борбата срещу енергийната бедност.

5.5. Производителите потребители са отделни лица, групи от граждани или домакинства и земеделски стопанства, които могат да работят по организиран начин, например чрез асоциации, фондации и кооперации, които са едновременно производители и потребители на енергия, произведена в малки инсталации, разположени в дворове или в жилищни или търговски сгради (напр. малки вятърни генератори, фотоволтаични панели, слънчеви колектори и термопомпи). Производителите потребители могат да бъдат малки предприятия, включително социални предприятия и местни власти.

5.6. Концепцията „производство от потребители“ включва, в допълнение към производството на електроенергия, топлинна енергия и енергия за охлаждане.

5.7. По принцип производителите потребители произвеждат енергия за свое собствено ползване. Те стават съпроизводители на потребяваните стоки. Лицата, които произвеждат количество енергия, сходно с това, което потребяват, също се считат за „произвеждащи потребители“, въпреки че двата процеса не протичат едновременно. Например така става, когато те произвеждат енергия предимно през деня, но потребяват сравнително малко за своите собствени нужди, като продават евентуалния излишък на други потребители и потребяват по-голямата част от енергията си в момент, когато самите те произвеждат много по-малко.

5.8. На лично равнище „производството от потребители“ изисква различна организация на живота. До голяма степен то може да се обясни с неудовлетворение от масовото, стандартизирано производство. Съвременните потребители в цифровата ера искат към тях да се подхожда като към отделни личности и виждат възможност за удовлетворение на индивидуалните си нужди и стремежи. Те съзнателно участват в проекти, свързани с опазване на околната среда и борба с емисиите на парникови газове.

5.9. Производителите потребители свързват прехода към модерна енергийна система с развитието и необходимостта от творчество и независимост. Най-активната група от потребители на този пазар е поколението на интернет. Това поколение се отличава с това, че разглежда света не от гледната точка на потреблението, а на творчеството. То се стреми да удовлетвори нуждите от свобода и доверие в обществото, живот на високи обороти и новаторство.

5.10. Първите процеси на „производството от потребители“ възникват от прости операции за самообслужване в областта на услугите и електронната търговия в желанието потреблението да бъде по-малко пазарно ориентирано. Други причини за „производството от потребители“ са промените на пазара на труда, компютризацията на ежедневните дейности, възможността да се работи от къщи (работа от разстояние), повече свободно време и необходимостта то да се използва по възможно най-добрия начин.

5.11. Пазарната причина за разрастването на „производството от потребители“, не само в сектора на енергетиката, е спадът в доходите на домакинствата по време на кризата, растящите цени на стоките и услугите, необходимостта да се спестява ежедневно и производството на стоки и услуги от физически лица за лична употреба по икономически причини.

5.12. Много страни виждат полза от паралелното разработване на децентрализирани енергийни източници, включително микроинсталации. Горната граница на тяхната мощност обикновено е 50—100 kW. По-конкретно това се отнася до инсталациите на потребителите/производителите в областта на енергетиката.

5.13. Производството на енергия от потребители може да се счита за основен елемент на прехода към децентрализирано производство, т.е. решение, което като цяло е желателно от гледна точка на енергийната сигурност, както и предвид екологичните и социалните съображения.

5.14. Широкото прилагане на „производство от потребители“ значително би улеснило изпълнението на задачите, произтичащи от 21-вата конференция на страните по РКООНИК в Париж.

5.15. ЕС постави потребителите в центъра на своята енергийна политика и създава възможности те да използват активно новите технологии. През последните години се появиха нови технологии за използване на възобновяеми енергийни източници и в големи промишлени инсталации, и в малки по мащаб проекти, със значителни намаления на разходите за съответните инвестиции. Например между 2008 и 2012 г. разходите за слънчеви фотоволтаични модули спаднаха с 80 %. В резултат на това предприятията и домакинствата успяха да започнат да произвеждат и потребяват своя собствена енергия по рентабилен начин.

5.16. Като се отчитат ползите от развитието на производителите на енергия, има смисъл да се насърчават потенциалните потребители да предприемат активни действия в тази област. Тази подкрепа би могла да включва отстраняване на пречките и опростяване на административните процедури, улесняване на мрежовите връзки и благоприятните условия за продажба на излишъка от електроенергия.

6. Енергийни кооперации за производителите потребители

6.1. Енергийната кооперация е доброволно сдружение на неограничен брой членове и с правосубектност, чиято цел е да покрива енергийните нужди на своите членове.

6.2. Производителят потребител може да действа самостоятелно или заедно със съседите в жилищна сграда, в която живеят няколко семейства. Говорим за кооперация, когато в инсталациите инвестират няколко души. На определен обект това може да са цели групи жители. Идеята е от възобновяеми енергийни източници да се произвежда електрическа или топлинна енергия за удовлетворяване на личните потребности, а евентуалният излишък да се продава на мрежата. В Германия за това са необходими три физически лица, а в Полша — десет физически лица или три юридически лица.

6.3. Германският опит от последните години показва, че целта на кооперациите не е максимално увеличаване на печалбите, а преди всичко оказване на икономическа помощ и подкрепа на своите членове. От почти хиляда кооперации всяка четвърта се финансира единствено от вноските на членовете си. Останалите две трети се финансират от кооперативните банки. Всеки член разполага с един глас, независимо от размера на финансовото си участие. Като цяло то не е голяма сума и е определено в устава на кооперацията. Ако една кооперация реализира загуби, отговорността на членовете ѝ се ограничава до размера на техните инвестиции.

6.3.1. Кооперациите трябва да функционират ефективно в икономическо отношение, като всяко друго бизнес начинание. Предимството на кооперациите е незначителната част фалити в този сектор (около 0,1 % от всички случаи на обявяване на несъстоятелност в Германия). Първоначално се изплащат дивиденди средно 5—6 %; понастоящем те са средно 2—3 %.

6.3.2. Общините в Германия са много важни партньори на енергийните кооперации и то не само като предоставят покриви и общински сгради на разположение за инвестиции. Често кметовете са подемали инициативата за учредяване на енергопроизводствени кооперации и са се опитвали да привлекат местните хора към идеята.

6.4. Един значителен ефект от образуването на енергийни кооперации е възможността за производство на енергия на по-ниска цена, отколкото иначе би било възможно за физическите лица.

6.5. Енергийните кооперации значително укрепват позицията на производителите потребители в сравнение с големите участници на енергийния пазар.

6.6. Освен това енергийните кооперации включват местните хора пряко в процеса на подобряване на енергийната сигурност в тяхната област. Това е от съществено значение за оптимизиране на решенията, адаптирани към потребностите и условията на местните общности.

6.7. Кооперативното движение, особено в старите държави — членки на ЕС, изигра значителна роля за стимулиране на растежа икономическата конкурентоспособност, както и за насърчаване на европейските ценности като солидарност, независимост и демокрация. Икономическият потенциал на кооперациите в старите държави — членки на ЕС, все още е голям. В страните от Централна и Източна Европа от бившия социалистически блок социалистическият произход на кооперативното движение и тогавашната политика на поставяне на кооперациите под контрола на централните и регионалните органи днес се явяват пречка и имат отрицателно въздействие върху отношението към кооперациите на производителите потребители.

6.8. Моделът на „собствено потребление“ дава възможност за намаляване на разходите за енергия, особено за МСП, за които високите цени на електроенергията представляват сериозна тежест. Сред битовите потребители се появиха нови модели, вариращи от фотоволтаични панели върху собствените покриви или върху покривите — собственост на трети страни, до проекти, осъществявани от граждански кооперации за възобновяема енергия.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Морската енергия: развитие на възобновяемите източници на енергия“**(становище по собствена инициатива)**

(2017/C 034/08)

Докладчик: **Stéphane BUFFETAUT**

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	Член 29, параграф 2 от Правилника за дейността Становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	218/3/8

1. Заключение

1.1. Години наред учени и инженери работят за използване на енергията от океаните. Теченията, приливите и отливите, както и силата на вълните са неограничени резерви на възобновяема енергия. Във Франция централата за производство на енергия от приливи и отливи „La Rance“ на френската енергийна компания Electricité de France (EDF), открита през 1966 г. от генерал де Гол, има капацитет от 240 MW и работи с 24 турбини, всяка с мощност 10 MW. Вятърните електрогенератори от последно поколение произвеждат в най-добрия случай 8 MW. Следователно тази технология е ефективна, въпреки че баражът на река Rance дълго време беше единственият пример в света за такъв вид съоръжение. Понастоящем съществува друг един пример за подобно съоръжение в езерото Sihwa, Южна Корея, чийто капацитет достига 254 MW. Във Великобритания имаше проекти, но те бяха блокирани или прекратени поради възражения по екологични причини.

1.2. Факт е, че тези инвестиции са целесъобразни, когато централите са изградени в подходящи географски райони, със силни приливни коефициенти, и следва да бъдат отчитани в по-голяма степен в националния енергиен микс.

1.3. Изградени са първите промишлени съоръжения, което показва, че тези техники не бива да се разглеждат като рискови експерименти, а като чисти източници на енергия, които да бъдат развивани.

1.4. ЕИСК счита, че следователно развитието на този вид производство на електроенергия от възобновяеми източници представлява интерес и усилията не би трябвало да бъдат насочени само към технологиите за вятърна или слънчева енергия. Морските енергийни източници не могат, разбира се, да се използват навсякъде, но би било жалко да се пренебрегва предвидим възобновяем източник на енергия, чието въздействие върху околната среда е слабо или управляемо. Добре известно е, че бъдещето на енергетиката ще се основава на разнообразието от източници на енергийни доставки.

1.5. Германия, Белгия, Дания, Франция, Ирландия, Люксембург, Норвегия, Нидерландия и Швеция решиха на 6 юни 2016 г. да засилят сътрудничеството си в областта на вятърната енергия от разположени в морето съоръжения. Те подписаха с европейските комисари по въпросите на енергетиката и на климата конкретен план за действие за северните морета на континента. Това сътрудничество ще включва по-конкретно хармонизацията на законодателството и на схемата за субсидиране на вятърната енергия от разположени в морето съоръжения и свързването на електропреносните мрежи.

1.5.1. ЕИСК настоятелно препоръчва да се възприеме подобен подход по отношение на морските енергийни източници — хидротурбини или язовири за използване на енергията от приливите и отливите, сътрудничество между държавите членки или съседните на Европейския съюз държави, които разполагат с подходящи за този вид съоръжения обекти, каквито са предимно страните с излаз на Атлантическия океан и Северно море.

1.6. Комитетът счита, че не бива да се пренебрегват и технологии, които все още не са усъвършенствани, като енергията от вълните или морската термална енергия, но в период на недостиг на публични средства разпределението на тези средства трябва да отговаря на критериите за ефективност и поради това следва да се даде приоритет на технологиите, които обещават най-бърз резултат.

1.7. Той подчертава, че инвестирането в тази област би позволило на Европейския съюз да се наложи с течение на времето като авангард в областта на новите възобновяеми източници на енергия. Европейските предприятия вече притежават 40 % от патентите в областта на възобновяемите енергийни източници. ЕИСК препоръчва да продължат усилията за научноизследователска и развойна дейност в областта на морската енергия, както и за съхранение на енергията, произведена от променливи енергийни източници, за да може да се балансира производството на енергия от възобновяеми източници.

1.8. Предупреждава за изкушението субсидиите да се запазят само за класическите възобновяеми енергийни източници, което би довело до ограничаване на възможностите и до изкривяване на икономиката на енергията от възобновяеми източници в полза на технологии, промотирани от ефикасни лобита.

2. Общи бележки

2.1. Нашата планета е основно покрита от океаните и би било по-справедливо да се нарича планетата море, отколкото планетата земя. Хората винаги са използвали рибните ресурси за храна. В по-скорошни времена хората успяха да използват ресурсите, намиращи се на или под морското дъно (полиметални конкреции, нефт и др.). Що се отнася до енергията от океаните, тя е била използвана от векове, но в дребен мащаб, чрез приливните мелници, които се срещат по някои брегове.

2.2. Днес необходимостта от борба със замърсяването от всякакъв вид и от намаляване на емисиите на парникови газове следва да ни накара да се заинтересуваме от енергийния потенциал на морето. Впрочем, как Европейският съюз и държавите членки, които имат излаз на море, биха могли да пренебрегнат възможностите, които океаните могат да им предоставят в областта на енергетиката?

2.3. Мащабите на европейското морско пространство са значителни и въпреки това използването на възобновяемите енергийни източници от тези обширни пространства е все още в начален стадий. Европейският съюз и държавите членки биха могли да допринесат за насърчаването на прилагането на нови технологии за използване на морската енергия от иновативни предприятия и промишлени групи в енергийния сектор. Това е амбицията на Форума по въпросите на океанската енергия.

2.4. Източниците на възобновяема енергия в морето са разнообразни: морско вълнение, вълни, течения, приливи и отливи, температурна разлика в повърхностни води, ветрове. Всяка техника, всеки метод има своите географски и екологични изисквания, което означава, че въвеждането на тези иновативни техники може да се планира само ако бъдат отчетени тези ограничения и последиците, свързани с тях.

3. Използване на енергията от теченията, приливите и отливите, вълните: съоръжения, използващи енергията на вълните

3.1. Всеки, който е съзерцавал океана, спокоен или бурен, знае, че това огромно пространство е в непрестанно движение и че в него действат мощни сили. Ето защо е съвсем естествено да се зададе въпросът дали е възможно да се използва или улавя енергията, генерирана от океана.

3.2. На практика, кои техники са били проучени или приложени?

— Естуарните баражи с турбини, използващи енергията на приливите и отливите. Във Франция баражът на река Rance работи добре от десетилетия. В Обединеното кралство има два проекта, но те бяха блокирани от екологични лобистки групи;

— турбини, инсталирани в открито море и фиксирани върху пилони или шамандури;

— турбини, фиксирани на дъното, които се наричат съоръжения, използващи енергията на вълните. В Бретан съществуват проекти и те скоро ще бъдат изпълнени.

3.3. На практика се оказва, че най-обещаващо се оказва главно използването на приливните течения. При все това потенциалът на тези техники зависи много от местоположението им. В действителност, най-привлекателни са зоните на Атлантическия океан и Северно море, където приливните коефициенти са най-големи. Най-висока ефективност се наблюдава в зоните със силна амплитуда на морския прилив. Огромното предимство на този вид експлоатация е редовното и прогнозируемо доставяне на енергия, тъй като приливите и отливите са постоянни и амплитудата им е известна предварително.

Според EDF използваемият потенциал за Европейския съюз би бил около 5 GW (от които 2,5 по френските брегове), т.е. равностойността на 12 ядрени реактора от 10 800 MW. Въпреки това използването на приливните течения е във фазата на технологичните проучвания и все още не е оперативно, с изключение на случая с баража на река Rance.

3.4. Какви технологии за хидравлични турбини са в процес на изпитване?

- В Бретан, навътре в залива на Paimpol през 2014 г. беше спуснат под вода прототипът на хидравлична турбина Arcoquest (1,5 MW). Тази хидравлична инсталация е разработена от Open Hydro (корабостроителна компания DCNS) за първия хидравличен парк на EDF край бреговете на Paimpol/Bréhat. Тя се състои от четири турбини с инсталирана мощност от 2 до 3 MW. Става дума за вид опростено и стабилно съоръжение с открит център, което разполага с ротор с намалена скорост и функционира без смазочни препарати, което намалява неговото въздействие върху екологията на моретата. Тази хидравлична инсталация е тествана в продължение на четири месеца. Турбината е работила 1 500 часа непрекъснато и е била предмет на множество механични и електрически замервания. Резултатите от изпитванията са били убедителни и утвърждават този вид хидравлична инсталация. Поради това е било решено през лятото на 2015 г. да се въведе в експлоатация демонстрационен парк. Турбините са произведени и готови за монтаж, но метеорологичните и морските условия наложили отлагането на тяхното инсталиране. Следва да се подчертае, че двете турбини са произведени в Cherbourg и в Brest, което показва, че тези нови технологии могат да създадат промишлена дейност в крайбрежните региони.
- Полупотопяема хидравлична инсталация, повдигаема за поддръжка. Това е британска технология, разработена от дружеството Tidalstream. Прототипът е разработен за STT (*ship to turbine*), който оперира в пролива Pentland. Става въпрос за съоръжение, състоящо се от 4 турбини с диаметър 20 м с максимална обща мощност от 4 MW. Ако сравним тази система с офшорна вятърна инсталация, става ясно, че вятърният електрогенератор трябва да е с диаметър 100 м при скорост на вятъра от 10 m/s, за да се получи еквивалентна мощност. Освен това основата на вятърния електрогенератор, която се намира на 25 метра под морското равнище, е по-голяма с 25 % от тази на STT. Ето защо Tidalstream счита, че неговата система би била конкурентоспособна по отношение на оншорните и офшорните ветроенергийни електроцентрали. Цената на електроенергията, произведена чрез системата STT, би могла да достигне около 0,03 GBP/kWh (0,044 EUR/kWh). Системата е била тествана и утвърдена чрез изпитвания, проведени в Темза.
- Хидравлична инсталация върху мачта на Marine Current Turbines Тази технология изисква закотвянето на мачта на морското дъно, което предполага ограничена дълбочина на потапяне. Турбините на хидравличната електроинсталация се движат по жлебовете на мачтата, което дава възможност да бъдат издигнати над водата за поддръжка и ремонт.
- В пролива Hammerfest в Норвегия през 2003 г. са инсталирани хидравлични електроинсталации, чиито турбини са закрепени върху неподвижна шамандура.
- Накрая, турбините, генериращи електричество от приливи и отливи, които са фиксирани под бараж на естуара подобно на този на река Rance, който е най-старият пример от този вид и който функционира от 1960 г. Два проекта се проучват във Великобритания, но бяха блокирани по причини, свързани с околната среда.

4. Използване на енергията на морските вълни

4.1. Съществуват множество решения за използване на енергията на морските вълни, някои прототипи са потопени, други са монтирани на повърхността, по брега или в открито море. Системите за улавяне на енергия варират между различните прототипи: улавяне на механична енергия на повърхността (люлеене на вълните) или под водата (постъпателни или орбитални движения), улавяне на колебанията в налягането при преминаването на вълните (промени във височината на водата) или физическо улавяне на водна маса чрез задържане.

4.2. Основният недостатък е, че обратно на енергията на приливните течения енергията на морските вълни е слабо предвидима. Днес използването на енергията на морските вълни се намира в стадий на технологични проучвания и все още не функционира. Въпреки това шест различни техники са в процес на изпитване:

- сглобяема плаваща верига, наричана още „морска змия“. Това е поредица от дълги плаващи платформи, подредени по посока на вятъра, перпендикулярно на вълните, чиято глава е закрепена към морското дъно с въже. Вълните предизвикват люлеене на веригата и колебанията се използват в свързките за компресиране на хидравлична течност, която задвижва турбина. Тази система е тествана в различни конфигурации;

- потопена вибрираща страна;
- колона с вертикална вибрация;
- потопен датчик за налягане;
- воден стълб;
- уловител на разбиване на вълните.

5. Използване на океанската термална енергия

5.1. Става въпрос за използване на температурната разлика между плитките и дълбоките води на океаните. Често се използва съкращението ОТЕС (на английски *ocean thermal energy conversion*), което означава преобразуване на океанската топлинна енергия. В текстовете на Европейския съюз терминът хидротермална енергия се използва за „енергия, съхранявана под формата на топлина в повърхностните води“.

5.2. На повърхността, благодарение на слънчевата енергия, температурата на водата е висока и може да надвишава 25 °C в зоната между тропиците, докато в дълбочина, без слънчеви лъчи, водата е студена, около 2 до 4 °C, с изключение на затворените морета като Средиземно море. Освен това студените слоеве не се смесват с топлите слоеве. Тази температурна разлика може да се използва от термална машина. Тази машина се нуждае от студен и топъл източник, за да произвежда енергия и използва съответно водата от дълбочина и водата от повърхността като източници.

5.3. Но за да функционира по оптимален и рентабилен начин, този вид морско термално съоръжение (МТС) трябва да бъде разположено в специфични райони, които да отговарят на определена температура на плитките води, и до известна дълбочина на водата. Необходимите канализационни системи могат да слезат до приблизително хиляда метра дълбочина, при контролирани разходи и технологии. Ето защо би било абсурдно МТС да се отдалечават на километри от бреговете, което би довело до необходимостта от по-дълги тръби и следователно от допълнителни разходи. На практика оптималната зона се намира между Тропика на Рака и Тропика на Козирога, т.е. между + 30 и - 30° ширина, което за Европейския съюз са неговите т.н. периферни територии.

6. Използването на вятърната енергия в морето: офшорни вятърни електроцентрали

6.1. Въпреки че не се касае за морски енергии в тесния смисъл, трябва да споменем и вятърните електроцентрали, закрепени на дъното или плаващи (разбира се, закотвени), които са най-развитите в морето и които изглеждат почти конвенционални в сравнение с технологиите, посочени по-горе. Те обаче имат определено екологично и визуално въздействие. Често се повдига въпросът за конфликта с интересите на рибарството. На практика ветрогенераторните паркове, закрепени на морското дъно, представляват морски резервати, в които рибата се размножава. По косвен начин тези съоръжения помагат на рибарите чрез възстановяване на запасите в тези забранени за риболов зони, в които основите на пилоните играят ролята на изкуствени рифове.

6.2. Това в момента е най-често използваният метод в Европа и е в пълен подъем. Близо стотина ветроенергийни парка са инсталирани понастоящем, основно в Северно море, в Атлантическия океан (Великобритания) и в Балтийско море. Съществуват малко съоръжения или проекти в Средиземно море — дълбоко море и с малък или липсващ континентален шелф.

6.3. Основните стъпки при прилагането на тези технологии могат да се обобщят, както следва:

- първото съоръжение в море е от 1991 г. в Дания (Vindeby) и произвежда 450 kW;
- най-дълбоката основа е на 45 м и е инсталирана през 2007 г. във Великобритания (Beatrice wind farm); тя произвежда два пъти по 5 MW;
- първата голяма плаваща вятърна електроцентрала в дълбоки води (220 м) е от 2009 г.; тя е инсталирана в Норвегия (Hywind) и е с капацитет от 2,3 MW;
- най-мощната вятърна електроцентрала в море е с капацитет 6 MW и се намира в Белгия (Bligh Bank);
- най-големият ветроенергиен парк в море е в процес на изграждане и се намира във Великобритания на Dogger Bank. Той би трябвало да достигне капацитет от 12 000 MW със 166 турбини. Следва да се отбележи, че Обединеното кралство, което е загрижено за енергийната си независимост, вече разполага с 1 452 турбини, разположени в 27 ветроенергийни парка.

6.4. Съществуват също така два важни проекта по френските брегове, единият в Бретан, а другият между Noirmoutier и остров Yeu. Проведени са тържни процедури и са избрани консорциумите оператори.

6.5. Икономическата ефективност на ветроенергийните паркове в морето е обусловена от обекта, и по-специално от силата и редовността на вятъра и по този начин може да варира от обикновена до двойна. Понякога в период на намалено търсене се е случвало излишъците от енергия, произведени от ветрогенераторите, да бъдат продавани на отрицателни цени на спот пазарите. Значителният подем на този вид производство на електроенергия може да доведе до трудно използваеми излишъци, тъй като са много свързани с конкретни и случайни метеорологични явления (вж. становището на проф. Wolf за променливите (интермитентните) енергии).

6.6. Развитието на този метод и технологичният напредък, свързан с експлоатацията на ветроенергийните генератори през последните двадесет години, водят до намаляване на разходите за инвестиции и експлоатация. В първите години на 21-ви век цената на произведен мегаватчас беше 190 EUR, а днес е между 140 и 160 EUR. За сравнение: съвременен ядрен реактор от типа EPR произвежда един мегаватчас за 130 EUR, но производството е стабилно и предвидимо.

6.7. Очевидно е, че другите техники за работа в открито море трябва да бъдат конкурентоспособни на ветроенергийните паркове, разположени в морето, за да се развият в промишлен мащаб и да докажат, че имат конкурентни предимства в сравнение с разположените в морето ветроенергийни паркове, които изискват немалки разходи за поддръжка и контрол. Днес хидроенергийните инсталации и баражите в естуарните зони изглеждат най-ефективните и най-рентабилните системи. Едно от предимствата им е, че доставят енергия в предвидими и редовни количества.

7. Какво е бъдещето на енергията от възобновяеми морски източници?

7.1. По отношение на зелените енергии, те са допустими за различните европейски или национални схеми за подкрепа, по-специално преференциалната изкупна цена. Въпреки това, с изключение на офшорните вятърни електрогенератори, тези технологии, включително хидрогенераторите, все още предстои да бъдат тествани в реални условия. Остава да се надяваме, че определени консервативни екологични разбирания няма да попречат на изпитваните нови технологии. Известно е, че естуарните баражи не можаха да се развият именно поради яростните възражения на еколозите и рибарите. Всички съоръжения оказват въздействие върху околната среда. Следователно е целесъобразно това въздействие да бъде измерено възможно най-прецизно, за да се прецени реалният баланс между разходите и ползите.

7.2. Неотдавна във водите между Paimpol и остров Bréhat беше спуснат първият хидрокинетичен парк. Приливните и отливните течения задействат перките на турбините; всяка машина може да развива мощност от 1 MW и тези хидротурбини могат да задоволяват нуждите от електричество на 3 000 домакинства.

7.3. И накрая, по отношението на ефективността всички технологии за производство на морска енергия зависят от своето местоположение. Те не са универсално ефикасен източник на енергия. Ето защо в тази област трябва да се прояви повече разум отколкото за други субсидирани възобновяеми енергийни източници, като например слънчевите панели, които понякога се монтират заради данъчните облекчения, а не заради съображения за ефективност. Трябва да се подчертае и фактът, че данъчното облагане на CO₂ ще допринесе за повишаване на икономическия интерес към техники за производство на енергия от възобновяеми източници, които днес са още в начален етап на развитие.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейски икономически и социален комитет — „Програмата до 2030 г. — ангажимент на Европейския съюз към устойчивото развитие в глобален мащаб“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 034/09)

Докладчик: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Решение на пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността
	Становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Външни отношения“
Приемане от секцията	29.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	20.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	141/1/1

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства Програмата до 2030 г., тъй като тя включва амбициозен набор от общи и конкретни цели, насочени към преобразуване на нашия свят, и бележи историческа промяна в подхода към преодоляване на неравенството в икономически, социален и екологичен план в световен мащаб. Като се има предвид, че Европейският съюз (ЕС) изпълнява важна международна роля в сферата на дипломатията, подкрепата на правата на човека, търговията, помощта за развитие и хуманитарната помощ, както и в работата с многостранни организации и двустранно с трети държави, той може да окаже огромно въздействие върху процеса на постигане на целите за устойчиво развитие (ЦУР) в световен мащаб. Докладването на доброволен принцип обаче може да възпрепятства съгласуваното, ефективно и измеримо изпълнение на Програмата до 2030 г. ЕИСК призовава ЕС да пристъпи към изпълнението на Програмата до 2030 г. като към задължение и възможност за формиране на бъдещите политики и програми на ЕС. ЕИСК също така изтъква, че ЕС следва да подкрепи Програмата до 2030 г., защото тя предлага и осигурява ново и ориентирано към бъдещето послание за превръщането на ЕС в съюз за устойчиво развитие и съответно представя на гражданите на ЕС и на останалия свят нова визия за приобщаващо човешко развитие.

1.2. Програмата до 2030 г. напълно отговаря на европейските ценности — благоденствие за всички, права на човека, социална справедливост, борба с бедността, демократично управление, социална пазарна икономика и защита на околната среда. Затова от ЕС се очаква да поеме водеща роля в изпълнението на Програмата до 2030 г. и да допринесе за постигането на ЦУР на глобално равнище. Така ЕС ще бъде признат за водещ фактор в насърчаването на отговорно и устойчиво развитие в екологично, социално и икономическо отношение, както и в областта на зачитането на правата на човека, равенството между половете, недискриминацията и подкрепата за уязвимите групи. Изкореняването на бедността следва да бъде основен приоритет в политиките и програмите на ЕС. Освен това, принципите на „справедливост в областта на климата“ и „справедлив преход“ следва да бъдат цялостно и ефективно включени и интегрирани в общата стратегия на ЕС за изпълнението на Програмата до 2030 г.

1.3. ЕИСК посочва, че ЕС ще съумее да изпълни ангажмента си спрямо устойчивото развитие в световен мащаб и съответно ще може да насърчи устойчиво и ефективно изпълнението на Програмата до 2030 г. единствено ако въведе необходимите промени, за да адаптира политиките и програмите си към трите стълба на ЦУР по балансиран и приобщаващ начин. ЕС и държавите членки имат моралното и политическо задължение спрямо гражданите на ЕС и останалия свят да пристъпят към изпълнението на Програмата до 2030 г. политически съгласувано и координирано. Институциите на ЕС и държавите членки трябва спешно да постигнат съгласие на най-високо политическо равнище относно следващите стъпки, посредством междуинституционално споразумение между Комисията, Съвета и Парламента, с което да се създаде солидна основа за по-нататъшни политически действия ⁽¹⁾. Това споразумение относно изпълнението на ЦУР следва да залегне в основата на една обща стратегия за включване на Програмата до 2030 г. с цел превръщането на ЕС в съюз за устойчиво развитие.

1.4. Както беше посочил в свое предишно становище ⁽²⁾, ЕИСК призовава за създаване на Форум на гражданското общество за устойчиво развитие, с цел насърчаване и мониторинг на изпълнението на Програмата до 2030 г., с което да се осигури съгласуваност във вътрешните и външните политики и програми на ЕС. Всички заинтересовани страни, в това число Съветът, Комисията, Парламентът и гражданското общество, следва да се включат пълноценно като основни участници във форума, осигурявайки прозрачност и отчетност на неговата работа пред европейските граждани. ЕИСК е готов да улесни този процес.

1.5. Самият ЕС следва да представя проактивно на сесията на Политическия форум на високо равнище на ООН периодичен доброволен преглед на своите вътрешни и външни политики и програми, започвайки през 2017 г. ЕС ще бъде първата регионална организация, която представя такъв преглед. В допълнение ЕС следва да подготвя годишни тематични доклади, съответстващи на годишните тематични прегледи, изготвени от Политическия форум на високо равнище на ООН. Гражданското общество следва да има пълно участие в този процес на докладване посредством Европейския форум за устойчиво развитие. ЕИСК е готов да улесни този процес ⁽³⁾.

1.6. ЕС има задължение да спазва изцяло международните и европейските договори и споразумения за защита на околната среда, правата на човека и икономическите, социалните и културните права. С оглед на това международното и европейското законодателство следва да залегнат в основата на подхода на ЕС към изпълнението, мониторинга и прегледа на Програмата до 2030 г. Доброволният характер на Програмата до 2030 г. не бива да поставя под въпрос задължението за цялостно и ефективно включване и интегриране на задълженията съгласно международното и европейското право в общата стратегия на ЕС за изпълнение на ЦУР. Международните задължения на ЕС следва да се отнасят за всички политики и програми на ЕС.

1.7. Европейската комисия трябва да разгледа ролята, която изпълняват инструментите за външна дейност в Програмата до 2030 г. Картографирането на външните политики е първата стъпка, но това не е достатъчно и трябва да бъде съпътствано от подробен и цялостен анализ и оценка на пропуските, за да се открият реалните несъответствия, които съществуват между настоящите външни политики и програми и бъдещите такива, които следва изцяло да обхванат, включат и интегрират по балансиран и справедлив начин икономическия, социалния и екологичния стълб на Програмата до 2030 г. Ето защо ЕИСК призовава Комисията да предприеме конкретни действия за включване на горепосоченото в предстоящото съобщение относно изпълнението на ЦУР.

1.8. Европейската комисия трябва изцяло да интегрира и включи Програмата до 2030 г. във външната дейност на Европейския съюз. ЕС е основно действащо лице на международната сцена, взаимодействащо с други участници (представители на публичния сектор, междуправителствени организации, представители на частния и неправителствения сектор) чрез своята външна дейност и инструменти. Ето защо Европейската комисия следва проактивно да придвижва изпълнението на Програмата до 2030 г., използвайки пълноценно ключови области, каквито са политиките в областта на търговията и развитието, политиката за съседство, политиките за околната среда и действията в областта на климата, външната политика и политиката на сигурност, социалната и солидарната икономика, насърчаването на правата на човека, хуманитарната помощ, намаляването на риска от бедствия и трансферът на технологии. Европейската комисия трябва изцяло да включи и да използва Програмата до 2030 г. в Европейския консенсус за развитие, като ЕИСК изразява съжаление, че тя не е включена в достатъчна степен в глобалната стратегия на ЕС в областта на външната политика и политиката на сигурност ⁽⁴⁾. Европейската комисия би следвало да включи в дългоочакваното и доста отложено във времето съобщение относно Програмата до 2030 г. една съдържателна програма за постигане на съгласуваност и координация на политиките в областта на външните дейности и програми, с което да се гарантира, че подходът за устойчиво развитие ще обхване всички външни политики.

⁽¹⁾ Съгласно препоръките в становище NAT/693 на ЕИСК „Устойчивото развитие — картографиране на вътрешните и външните политики на ЕС“, докладчик: Ioannis Vardakastanis, съдокладчик: Jarmila Dubravská (ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 41).

⁽²⁾ Прочувателно становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейски форум на гражданското общество в подкрепа на устойчивото развитие“ (ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 73).

⁽³⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁴⁾ Вж. бележка под линия 1.

1.9. Европейската комисия, и по-конкретно Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, следва да създадат ефективни механизми за координиране на официалната помощ за развитие и Програмата за действие от Адис Абеба по съгласуван начин, с което да се осигури насочването на официалната помощ за развитие към партньорства и конкретни програми и проекти, които се разработват съгласно трите стълба на Програмата до 2030 г., отчитайки в пълна степен принципите за изкореняване на бедността, „никой да не бъде забравен“, справедливост в областта на климата, справедлив преход, приобщаващ растеж и развитие, насърчаване на модернизацията, инфраструктурното развитие и устойчивите предприятия, борба с неравенството и гарантиране на зачитането на правата на човека.

1.10. ЕИСК препоръчва Европейската комисия да използва подхода на обвързване с условия на европейските структурни и инвестиционни фондове в процеса на включване на Програмата до 2030 г. в инструментите за външна дейност; такъв подход на обвързване с условия, свързани с Програмата до 2030 г., следва да се прилага спрямо всички отнасящи се до ЦУР политики и програми.

1.11. Делегациите на ЕС в трети държави следва да извършват проучвания с цел измерване на обществената осведоменост и разбиране на целите за устойчиво развитие. Европейската комисия следва да организира и провежда дейности и кампании за повишаване на осведомеността с цел превръщането на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. в европейска програма. Европейската комисия следва да провежда периодични проучвания на Евробарометър сред гражданите на ЕС с цел измерване на обществената осведоменост и разбиране на целите за устойчиво развитие. Организацията на гражданското общество имат ключова роля в този процес.

1.12. ЕИСК призовава Европейската комисия да изготвя годишен доклад относно осъществяването на външни дейности и усвояването на средства във връзка с Програмата до 2030 г. Той трябва да бъде част от планираните годишни доклади на ЕС относно изпълнението на целите за устойчиво развитие. Европейската комисия следва да изготви и включи в своите външни политики и програми набор от показатели и критерии за Програмата до 2030 г., с което да се улесни оценката и докладването по въпроса доколко ефективно външните инструменти на ЕС насочват финансирането към свързани с ЦУР проекти и програми, и по-конкретно за това как икономическият, социалният и екологичният стълб на Програмата до 2030 г. намират своето отражение в инструментите за външна дейност на ЕС.

1.13. В своите външни политики и програми Европейската комисия следва да насърчава модел на управление с участието на множество заинтересовани страни, с което организацията на гражданското общество в трети държави ще се превърнат в реални партньори в изпълнението на ЦУР. Този нов подход в посока обсъждане и вземане на решения с участието на гражданите следва да се основава на прозрачност, отчетност и партньорство. Демократичното изпълнение на Програмата до 2030 г. изисква пълното включване на организацията на гражданското общество на всички етапи, в това число в мониторинга и прегледа ѝ.

1.14. ЕИСК призовава Европейската комисия да включи изграждането на капацитета на организациите на гражданското общество в своите инструменти за финансиране и външни политики и програми. Комисията следва да създаде специална програма и линия за финансиране, с които да подкрепи изграждането на капацитет на организациите на гражданското общество (ОГО), така че те да могат да участват пълноценно в този процес. Съществуващите програми за изграждане на капацитет трябва да се отворят по-явно за ОГО, които осъществяват връзка между местните въпроси и въпросите, свързани с управлението⁽⁵⁾.

1.15. Като се има предвид, че ЕИСК взаимодейства с широк кръг партньори в редица държави по света, ЕИСК има готовност да улесни реалното и пълноценно включване на всички партньори (основно представители на гражданското общество) в изпълнението и мониторинга на ЦУР и за целта поема задачата да улесни участието на гражданското общество в изпълнението на национално равнище.

2. Въведение

2.1. ЕИСК приветства ангажимента, поет от световните лидери на 25 септември 2015 г. с документа „Да преобразим света“ във връзка с Програмата за устойчиво развитие до 2030 г., която въвежда набор от цели за прекратяване на бедността, опазване на планетата и гарантиране на благоденствие за всички. Всяка обща цел включва конкретни цели, които трябва да бъдат постигнати през следващите 15 години. Следователно се очаква Програмата до 2030 г. да насърчи създаването и установяването на силни и приобщаващи партньорства между всички заинтересовани страни и по този начин решително да подкрепи въвеждането на нов модел за управление на глобално равнище.

2.2. Програмата до 2030 г. се характеризира с универсален, неделим и интегриран подход към икономическия, социалния и екологичния стълб, като така постига уникален баланс между трите измерения на устойчивото развитие. Ето защо Програмата до 2030 г. бележи историческа промяна в подхода за справяне с неравенството по света в икономически, социален и екологичен аспект.

⁽⁵⁾ Вж. бележка под линия 1.

2.3. Програмата до 2030 г. е план за действие в полза на хората, планетата и благоденствието. Тя съдържа 17 цели за устойчиво развитие (ЦУР) и 169 конкретни цели, насочени към икономическото, екологичното и социалното измерение на устойчивото развитие, посредством които да се осигури благоденствие за всички, да се надгради над постигнатото в рамките на Целите на хилядолетието за развитие, да се преодолеят пропуските и недостатъците на ЦХР, и да се предложи на света една нова визия за устойчиво развитие и приобщаващ растеж, в интерес на всички части от населението. Програмата до 2030 г. има за цел също така да защитава, насърчава и работи в подкрепа на правата на човека и за постигане на равенство за всички, поставяйки по-голям акцент върху равенството между половете (Цел 5).

2.4. ЕИСК с готовност приема и изцяло подкрепя значимостта на принципа „никой да не бъде забравен“, който се отнася за всички ЦУР и конкретни цели и който следователно трябва да бъде изцяло интегриран при разработването на партньорства, политики и действия за изпълнение и мониторинг на Програмата до 2030 г.

2.5. Програмата до 2030 г. създаде структура за управление на високо равнище в ООН под наименованието Политически форум на високо равнище (ПФВР), който представлява платформа с участието на голям брой заинтересовани страни и има задачата да провежда систематични прегледи и да следи за изпълнението на Програмата до 2030 г. Първото заседание на ПФВР след подписването на Програмата до 2030 г. беше проведено през юли 2016 г. и 22 правителства, в това число и четири държави — членки на ЕС, внесоха първите досега доброволни национални прегледи, в които докладваха за положените усилия за изпълнение на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. в своите страни (Естония, Финландия, Франция и Германия, както и Китай, Колумбия, Египет, Грузия, Мадагаскар, Мексико, Черна гора, Мароко, Норвегия, Филипините, Република Корея, Самоа, Сиера Леоне, Швейцария, Того, Турция, Уганда и Венецуела).

2.6. При изпълнението на Програмата до 2030 г. следва да бъде поставен по-голям акцент върху действията, политиките, програмите и създаването на прозрачни и приобщаващи партньорства между множество заинтересовани страни, имащи за цел премахване на световното неравенство в икономически, социален и екологичен план, и основани на принципите за универсалност, неделимост, прозрачност, отчетност и права на човека.

2.7. Универсалният и неделим характер на Програмата до 2030 г. се отнася в еднаква степен за развиващите се и за развитите държави, като нейното изпълнение налага всички те да въведат преобразуващи промени в икономическата, социалната и екологичната сфера. Като се има предвид, че от ЕС се очаква да води със своя пример в изпълнението на Програмата до 2030 г., ЕС и държавите членки следва да съобразят всички политики и програми с целите за борба с бедността и неравенството, опазване на планетата, създаване на приобщаващ икономически растеж по балансиран и съгласуван начин, който да облагодетелства еднакво всички части от населението, и интегриране и включване на трите стълба на ЦУР.

2.8. Институциите на ЕС ще трябва да инициират процеси на високо равнище, които да доведат до политически решения на високо равнище за превръщането на ЕС в съюз за устойчиво развитие. Ето защо от приоритетно значение е да бъде разработена обща стратегия за изпълнението на ЦУР с цел насърчаване, осигуряване и налагане на съгласуваност и координация в политиките и програмите на ЕС по балансиран начин, като се отчетат в еднаква степен трите стълба на Програмата до 2030 г.

3. Превръщане на ЕС в световен лидер в изпълнението на Програмата до 2030 г.

3.1. Най-голямото предизвикателство пред изпълнението на Програмата до 2030 г. е изкореняването на бедността във всичките ѝ форми, в това число и крайната бедност. Това е и основен общовалиден принцип и ценност, залегнала в Договорите на Европейския съюз, както и предпоставка за постигане на устойчиво развитие (Цел 1). ЕС има силно международно присъствие и така на практика се е превърнал в основно действащо лице със сериозно влияние върху икономическия растеж и политиките за развитие в световен мащаб. Ето защо той има уникална възможност да насочи външните си политики и програми към изпълнението на Програмата до 2030 г. в глобален план, като се погрижи да интегрира по балансиран начин трите стълба на Програмата до 2030 г. във всички свои инструменти за външна дейност. Като се има предвид универсалността и неделимостта на Програмата до 2030 г., ЕС следва да очаква да бъде предмет на внимателно наблюдение, основно по отношение на начина, по който подхожда към това предизвикателство.

3.2. ЕС следва да потърси механизми за споделяне на тежестите и предимствата, свързани с изменението на климата, тъй като то оказва въздействие върху правата на човека, бедността и равенството. Един такъв механизъм е понятието за „справедливост в областта на климата“, което се използва за формулиране на глобалното затопляне като етичен и политически въпрос, надхвърлящ екологичното и физическото измерение. Това се прави чрез съотнасяне на последиците от изменението на климата към понятията за справедливост, по-конкретно екологична и социална, и чрез разглеждане на въпросите за равенството, правата на човека, колективните права и историческата отговорност за изменението на климата. Основна теза, на която почива понятието за „справедливост в областта на климата“, е, че тези, които носят най-малка отговорност за изменението на климата, са най-тежко засегнати от него.

3.3. От също толкова ключово значение е интегрирането във външните и вътрешните политики и програми на ЕС на идеята за „справедлив преход“, който да спомога за зачитането на правата на хората и правата на работниците (напр. достоен труд), като същевременно, посредством външните инструменти на ЕС, националните икономики и стопанските субекти бъдат модернизирани и преминат към щадящ околната среда и социално отговорен начин на работа.

3.4. Справедливото изпълнение на икономическия, социалния и екологичния стълб на Програмата до 2030 г. посредством външната дейност на ЕС следва да включи стратегии за насърчаване на нисковъглеродни, кръгови икономики на сътрудничеството, устойчиво производство и потребление на храни, инвестиране в иновации и дългосрочна модернизация на инфраструктурата, както и за насърчаване на устойчиви предприятия ⁽⁶⁾.

3.5. Програмата до 2030 г. се основава на доброволен принцип и подход и това може да възпрепятства нейното цялостно и бързо изпълнение. ЕС обаче следва да превърне изпълнението на Програмата до 2030 г. в задължителен процес както във вътрешен, така и във външен план; нейните 17 цели са изцяло съвместими с принципите и ценностите на ЕС, залегнали в неговите Договори, и следователно трябва да бъдат включени в политиките и програмите на ЕС и изпълнени посредством тях. Външната дейност на ЕС следва да бъде основана на тези принципи и ценности.

3.6. Цялостното изпълнение на Програмата до 2030 г. от страна на ЕС изисква реален ангажимент на институциите и държавите — членки на ЕС, на най-високо политическо равнище, който да позволи ефективно и бързо включване и интегриране на ЦУР във всички политики и програми на ЕС.

3.7. Универсалният характер на Програмата до 2030 г. и ангажиментите, поети от държавите по света, независимо от нивото им на икономическо и социално развитие и стандарт на живот, поставят пред ЕС много сериозното предизвикателство да поеме водеща роля и да предостави насоки за постепенното изпълнение на Програмата до 2030 г. на глобално равнище. За да постигне това обаче и да се превърне в двигател за изпълнението на Програмата до 2030 г., ЕС трябва да вземе необходимите решения и да направи съответните промени в своите политики и програми.

3.8. Следва да се отбележи, че една година след приемането на Програмата до 2030 г. Европейската комисия продължава да подхожда към изпълнението на тази програма по много несъгласуван и неkoordinиран начин. Първото заседание на ПФВР беше проведено през юли 2016 г. в ООН, като четири държави членки (Естония, Финландия, Франция и Германия) представиха своите доброволни прегледи. ЕИСК изразява съжаление, че Европейската комисия не представи съгласувана и координирана стратегия по време на първото заседание на ПФВР, с която да спомогне за по-добрата координация и взаимодействие както между отделните държави членки, така и между тях и институциите на ЕС.

3.9. Тази липса на координация се наблюдава също и в консултативните документи, свързани с Глобалната стратегия в областта на външната политика и политиката на сигурност и с новия Консенсус за развитие, което показва недостатъчната интеграция и включване на Програмата до 2030 г. В началото на годината Европейската комисия инициира консултация относно европейския стълб на социалните права, без да се позове на Програмата до 2030 г. и по-конкретно на нейния социален стълб. Следва да се отбележи, че понастоящем ЕИСК подготвя становище относно европейския стълб на социалните права, в което изразява своята позиция. ЕИСК подчертава категорично, че ЕС не може и не бива да изпълнява изолирано Програмата за устойчиво развитие до 2030 г.

3.10. Помощта за развитие от ЕС и държавите членки се предоставя на около 150 държави; те са най-големите донори на официална помощ за развитие (ОПР), която възлиза на над 50 % от ОПР, предоставяна ежегодно в световен мащаб. Предварителните данни показват, че общият размер на ОПР, предоставяна от ЕС (институции и държави — членки на ЕС), се е увеличил на 68 милиарда евро през 2015 г., отбелязвайки ръст за трета поредна година, с увеличение от 15 % спрямо 2014 г., с което достига най-високото си ниво досега. ЕИСК призовава ЕС и държавите членки да увеличат общия размер на ОПР: през 2015 г. той възлезе на 0,47 % от brutния национален доход (БНД) в ЕС, а е необходимо да достигне целта от 0,7 %.

3.11. Проучването на Евробарометър показва, че „почти девет от десет граждани на ЕС подкрепят помощта за развитие (89 % — увеличение от 4 процентни пункта спрямо 2014 г.). Повече от половината посочват, че ЕС следва да предостави обещаните нива на помощ“ ⁽⁷⁾. Европейските граждани очакват ЕС да изпълни ангажиментите си по отношение на целите за устойчиво развитие, осигурявайки нова визия за устойчива Европа, и да спази своите задължения във връзка с изпълнението.

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁷⁾ Специален Евробарометър 441 — „Европейската година за развитие — мненията на гражданите на ЕС относно развитието, сътрудничеството и помощта“.

3.12. Европейската комисия следва да извърши преглед на насочените към трети държави политики и програми, за да осигури тяхната съвместимост с Програмата до 2030 г. Картографирането, осъществявано от Европейската комисия, следва да бъде съпроводено от цялостен и подробен анализ на пропуските с цел откриване на недостатъците и несъответствията между насочените към трети държави политики и програми на ЕС и целите за устойчиво развитие.

3.13. Липсват надеждни и подробни данни относно положението на уязвимите хора в света. Ето защо Европейската комисия следва да подкрепи работата на Междуведомствената експертна група по показателите за целите за устойчиво развитие. Евростат трябва да подобри капацитета си за измерване на въздействието на Програмата до 2030 г. върху уязвимите групи в рамките на ЕС. ЕИСК призовава за изготвяне на годишен доклад относно осъществяването на дейности и усвояването на средства във връзка с Програмата до 2030 г. Той трябва да бъде част от планираните годишни доклади на Евростат относно изпълнението на целите за устойчиво развитие в Европа.

3.14. Европейските институции следва да предприемат необходимите действия, за да бъдат в състояние да посрещнат предизвикателството, свързано с изпълнението на принципа „никой да не бъде забравен“, и изцяло да интегрират този принцип в своите политики и програми. За постигане на тази цел са необходими значително количество подробни, надеждни и достъпни данни.

3.15. Европейската комисия следва винаги да привлича за участие и да се допитва до гражданското общество при изготвянето на цялостния преглед или въвеждането на процедури за наблюдение на изпълнението на Програмата до 2030 г. ЕИСК обаче счита, че Европейската комисия следва да включи дейности за изграждане на капацитета на гражданското общество във всички свои политики и програми, превръщайки го в реален партньор в изпълнението на ЦУР посредством предоставяне на финансиране за международно сътрудничество на организации на гражданското общество със седалище в ЕС и други региони. За целта ЕИСК призовава Европейската комисия да одобри създаването на Европейски форум за устойчиво развитие съгласно препоръките в становището на ЕИСК относно *„Европейски форум на гражданското общество в подкрепа на устойчивото развитие“*⁽⁸⁾.

3.16. Институциите на ЕС следва да създадат междуетноститионален механизъм за координация с цел ефективно, бързо и съгласувано включване и интегриране на целите и задачите на Програмата до 2030 г. във всички политики и програми на ЕС, свързани с външната дейност. Цялостният ангажимент на ЕС относно изпълнението на ЦУР на глобално равнище изисква стратегическо планиране на бъдещето на външните политики и програми на ЕС. Затова ЕИСК призовава:

3.16.1. Европейската комисия да представи в своето предстоящо съобщение относно Програмата до 2030 г. съдържателна програма за постигане на съгласуваност и координация на политиките и програмите в областта на външната дейност. Съобщение, в което липсва съдържателен план за преобразуване на външните политики на ЕС в политики, ориентирани към целите на Програмата до 2030 г., няма да оправдае очакванията на хората по света. Този план следва да бъде част от обща стратегия на ЕС, включваща необходимите мерки и въвеждаща необходимите промени с цел съгласувано изпълнение на Програмата до 2030 г. в политиките и програмите на ЕС на глобално равнище. Моделът на управление с участието на множество заинтересовани страни следва да бъде основен компонент в общата стратегия, като се гарантира цялостното включване на организациите на гражданското общество в изпълнението на ЦУР⁽⁹⁾;

3.16.2. Европейската комисия да гарантира, че Глобалната стратегия в областта на външната политика и политиката на сигурност на ЕС ще представлява по-широкообхватен механизъм, който ще обхване Програмата до 2030 г. в области като търговията, развитието, демокрацията, правата на човека, хуманитарната помощ, намаляването на риска от бедствия, трансфера на технологии и действията в областта на климата;

3.16.3. Европейската комисия да гарантира, че предложението за бъдещ Консенсус за развитие ще доведе до реална координация между институциите и държавите — членки на ЕС, в областта на предоставянето на помощ на трети държави. Тази координация следва да включва обединяване на ресурсите. Консенсусът следва да включи ефективна двустранна координация между ЕС и държавите членки във връзка с техните национални приоритети, партньорствата с ЕС и привличането на други публични и частни донори. Очаква се това да окаже мултиплициращ ефект по отношение на постигането на целите на Програмата до 2030 г. и да намали отрицателния ефект от настоящата фрагментация и припокриване на помощта;

⁽⁸⁾ Вж. бележка под линия 2.

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК относно *„Европейски форум на гражданското общество в подкрепа на устойчивото развитие“*, докладчик: Brenda King, параграф 1.4 (ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 73); становище на ЕИСК относно *„Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“*, докладчик: Stefano Palmieri (ОВ С 12, 15.1.2015 г., стр. 105).

3.16.4. Европейската комисия да насърчи социалната и солидарната икономика посредством своите външни политики и програми. ЕИСК е на мнение, че социалната и солидарната икономика е в пълно съзвучие с постигането на ЦУР и следователно този сектор на икономиката може да допринесе за балансираното изпълнение на икономическия, социалния и екологичния стълб на Програмата до 2030 г.;

3.16.5. Европейската комисия да изясни и уточни средствата, които ще бъдат използвани за изпълнение на Програмата до 2030 г., като същевременно търси силни взаимодействия с Програмата за действие от Адис Абеба и Форума за финансиране за развитие;

3.17. Новият холистичен подход, залегнал в Програмата до 2030 г., с универсалния и неделим характер на трите взаимосвързани стълба, предлага по-цялостен модел за човешко развитие и следователно резултатите от прилагането на Програмата до 2030 г. не могат да бъдат измервани по обичайния начин, използвайки единствено БВП за измерване на икономическия растеж и приобщаващото развитие;

3.18. Европейският съюз следва да разработи и въведе специални политики и програми с цел цялостно изпълнение на Програмата до 2030 г., със специален акцент върху насърчаването на демокрацията, правата на човека, политиките в областта на околната среда, правовата държава и приобщаващия растеж с реално подобряване на условията на живот на уязвимите групи. Тези компоненти следва да бъдат основни във външната дейност, политиките и програмите на ЕС, с акцент върху насърчаването на балансирано изпълнение на трите стълба на Програмата до 2030 г.;

3.19. Службата за външна дейност следва също така да изготви и приложи съгласуван план за включването на измерими дейности и инициативи. Целта следва бъде ЕС, благодарение на водещата си роля в последователното включване на Програмата до 2030 г. в своята дейност, политики и програми, да бъде възприеман от останалия свят като фактор, поставящ основите за балансирано и справедливо изпълнение на Програмата до 2030 г.;

3.20. Европейската комисия следва да въведе условие, свързано с Програмата до 2030 г., което да се основава на 17-те цели, и това условие трябва да бъде включено във всички политики и програми, финансирани от ЕС посредством неговата външна дейност. Получателите на помощ в рамките на тези програми следва да спазват това условие при прилагането им. Разбира се, условието, свързано с Програмата до 2030 г., следва да се прилага еднакво и изцяло спрямо всички политики и програми на ЕС. Принципът на обвързаност с условия вече е част от регулаторната рамка на структурните и инвестиционните фондове на ЕС ⁽¹⁰⁾;

3.21. Широко прието е, че Програмата до 2030 г. е носител на промяна в парадигмата на програмата за развитие и че това следва да бъде изцяло отразено в програмите на ЕС за сътрудничество за развитие. Следователно, 17-те цели на Програмата до 2030 г. следва да бъдат изцяло обхванати, включени и интегрирани в плана на ЕС за сътрудничество и развитие. При разработването и изпълнението на външната си дейност ЕС следва също така изцяло да спазва и взима под внимание международните договори, в това число договорите в областта на околната среда и правата на човека ⁽¹¹⁾;

3.22. Европейската комисия следва да включи в своите външни политики и програми инструменти за измерване на начина, по който хората разбират и възприемат въздействието на изпълнението на Програмата до 2030 г. Ето защо Европейската комисия следва да проведе проучване на Евробарометър в държавите — членки на ЕС, както и подобни проучвания в партньорските държави. Следва да се отбележи и подчертае, че според Евробарометър едва „една трета от европейците са чували или чели за целите за устойчиво развитие (36 %)“.

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁽¹¹⁾ Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация 21 декември 1965 г.

Международен пакт за граждански и политически права 16 декември 1966 г.

Международен пакт за икономически, социални и културни права 16 декември 1966 г.

Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените 18 декември 1979 г.

Конвенция против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание 10 декември 1984 г.

Конвенция за правата на детето 20 ноември 1989 г.

Международна конвенция за защита правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства 18 декември 1990 г.

Международна конвенция за защита на всички лица от насилствено изчезване 20 декември 2006 г.

Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания 13 декември 2006 г.

4. Осигуряване на пълноценна роля за организациите на гражданското общество в процеса на изпълнение на Програмата до 2030 г. в глобален план

4.1. Програмата до 2030 г. призовава света да премине към модел на управление с участието на множество заинтересовани страни, при засилена роля на гражданското общество. Това поражда необходимостта от нови и приобщаващи начини на работа, основани на процес на вземане на решения с по-широко участие.

4.2. Процесът на договаряне на Програмата до 2030 г. мобилизира и привлече нови действащи лица от гражданското общество; това участие на гражданското общество трябва да бъде използвано, засилено и да придобие официален характер в рамките на процеса на изпълнение. Всъщност положителният и ефективен принос на организациите на гражданското общество по време на преговорите за Програмата до 2030 г. направи ролята му за нейното изпълнение абсолютно необходима, превръщайки гражданското общество в реален партньор в този процес.

4.3. Гражданското общество има ключова роля в изпълнението на Програмата до 2030 г. на глобално, регионално и национално равнище. Трябва да се гарантира, че гражданското общество ще изпълнява ефективна роля и на национално равнище в държавите — членки на ЕС, и в партньорските държави. За да може това участие и партньорство да се осъществи на практика, ЕИСК призовава Европейската комисия да обхване, включи и интегрира в своите политики и програми дейности за изграждане на капацитета на гражданското общество.

4.4. ЕИСК е наясно с ограниченията, трудностите и пречките, с които се сблъскват организациите на гражданското общество в много части на света, и че тази неприятна ситуация възпрепятства тяхното реално и ефективно включване в този процес. Ето защо призовава Европейската комисия да задължи партньорските държави да улеснят реалното участие на гражданското общество посредством систематични консултации и включването му в планирането, изпълнението и мониторинга на Програмата до 2030 г. във връзка с проекти и програми, и по-специално с тези, които са финансирани от ЕС. За да се постигне тази цел, делегациите на ЕС в партньорските държави следва отблизо да следят за това и да докладват на Европейската комисия и Върховния представител на Европейския съюз по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Делегациите на ЕС в партньорските държави следва също така да организират консултативни срещи с организациите на гражданското общество относно програмите на ЕС за финансиране.

4.5. Гражданското общество обаче следва проактивно да полага усилия да се адаптира към изискванията на Програмата до 2030 г., за да може ефективно да влияе върху нейното изпълнение. Ясно е, че Програмата до 2030 г. призовава организациите на гражданското общество да станат истински двигател за нейното изпълнение, а това означава, че гражданското общество следва да приеме този процес като изискващ промяна на модела на организация и работа. Това може да бъде постигнато единствено при условие че гражданското общество се подготви и реструктурира така, че да може да участва пълноценно в процеса на вземане на решения. Организациите на гражданското общество следва да бъдат представителни, демократични, прозрачни и отговорни.

4.6. Бъдещото създаване на Форум за устойчиво развитие в ЕС е добър модел за платформа, който би могъл да бъде възпроизведен в други региони и държави по света, в съответствие с местните условия ⁽¹²⁾.

4.7. ЕИСК изразява готовност да улесни пълноценното участие на организациите на гражданското общество в изпълнението, мониторинга и прегледа на Програмата до 2030 г. на глобално равнище. ЕИСК може да спомогне за това, използвайки максимално своята широка мрежа от контакти, партньори и заинтересовани страни в много региони по света. Той също така призовава Европейската комисия да интегрира и включи структурна и целесъобразна подкрепа в своите външни политики и програми, която да позволи на организациите на гражданското общество в трети държави да участват като пълноценни партньори в процеса на изпълнение на Програмата до 2030 г.

Брюксел, 20 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 2.

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Средносрочна оценка на програмата „Хоризонт 2020“**(проучвателно становище)**

(2017/C 034/10)

Докладчик: **Ulrich SAMM**

Консултация	Словашко председателство на Съвета, 14.3.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
	Проучвателно становище
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	4.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	20.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	180/0/3

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства „Хоризонт 2020“ като силна и успешна програма, която обединява постижения, съвместни научноизследователски инфраструктури, трансгранично сътрудничество, както и полезни взаимодействия между академичните среди, промишлеността, МСП и научноизследователските организации.

1.2. Програмата „Хоризонт 2020“ е основен политически инструмент за изпълнение на стратегията „Европа 2020“, чиято цел е „да допринесе за устойчив европейски икономически растеж и конкурентоспособност чрез засилване на иновационния капацитет на държавите членки и на Съюза с цел справяне с големите предизвикателства, пред които е изправено европейското общество“.

1.3. Поради това ЕИСК, подобно на комисията по промишленост, изследвания и енергетика (ITRE) на Европейския парламент, призовава от Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) да бъдат върнати 2,2 милиарда евро на програмата на ЕС за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“.

1.4. ЕИСК приветства факта, че иновациите имат по-голяма тежест в програмата „Хоризонт 2020“. Иновациите са от ключово значение за икономическия растеж. Нововъведеният инструмент за МСП е положителен пример за ефективно прилагане, подбор и мониторинг.

1.5. Финансирането на фундаменталните научни изследвания е изключително успешно. По-специално безвъзмездните средства от Европейския научноизследователски съвет (ЕНС) (ERC grants) са високо ценени: те се считат за награда на високо равнище за отделните изследователи и изпълняват ролята на показател за цяла Европа.

1.6. ЕИСК изразява загриженост относно значителното намаляване на финансирането за научни изследвания в областта на обществените предизвикателства (Societal Challenges). Програмата „Хоризонт 2020“ прекрати множество успешни примери на общоевропейско сътрудничество в областта на научните изследвания от 6РП и 7РП. Съвместните научни изследвания следва отново да играят роля като задължителен елемент от веригата за научни изследвания и иновации.

1.7. ЕИСК призовава да се направи внимателна оценка, за да се намери разумен баланс между трите стълба на финансиране: високи постижения в научната област (Excellent Science), водещи позиции в промишлеността (Industrial Leadership) и справяне с обществените предизвикателства (Societal Challenges). При тази оценка следва да се вземат предвид техните различия по отношение на въздействието, сроковете за въвеждане, ливъриджа и по-специално, тяхната специфична добавена стойност за ЕС.

1.8. Европейският съюз трябва да осигури добре балансирана подкрепа за цялата верига за научни изследвания и иновации — от фундаменталните до продуктово ориентирани научни изследвания.

1.9. ЕИСК подчертава и ролята на социалните и хуманитарните науки за анализиране и прогнозиране на общественото развитие, произтичащо от промените в условията на живот и труд в резултат на демографските промени, глобализацията, изменението на климата, нововъзникващите технологии, цифровизацията и образованието за нови висококачествени работните места.

1.10. ЕИСК следи с голям интерес резултатите от дейността на Европейския институт за иновации и технологии (EIT) и препоръките на Сметната палата. Очакваме междинната оценка да доведе до значително подобряване на дейността на EIT.

1.11. Създаването на нов Европейски съвет по иновациите (EIC), както предлага Комисията, който се очаква да е насочен пряко към предприемачите/новаторите, може да се превърне в обща рамка, която да обедини инструментите за финансиране за иновациите, като по този начин ефективно се преодолее изоставането по отношение на иновациите.

1.12. ЕИСК настоятелно препоръчва при въвеждането на нов инструмент за финансиране да се извърши задълбочен преглед на другите инструменти, с цел техният брой да бъде намален и те да бъдат хармонизирани, доколкото е възможно.

1.13. ЕИСК би искал да подчертае, че наред с подкрепата за изследователите предоставянето на финансиране за мобилност и трансграничен достъп до инфраструктура представлява ключово предимство на Европейското научноизследователско пространство, което следва да бъде подпомагано по-ефективно.

1.14. ЕИСК е изключително загрижен за големите различия между държавите членки по отношение на националното финансиране за научни изследвания и иновации. Това доведе до големи разлики в успеваемостта по отношение на получаването на финансиране от ЕС.

1.15. ЕИСК препоръчва всички инструменти да бъдат подложени на преглед, за да се внесат подобрения, които биха могли да спомогнат за преодоляване на тези различия. За тази цел ще играят важна роля съвместните научни изследвания с участието на няколко държави членки, както и новите мерки за разпространяване на високите научни постижения (Spreading Excellence) и разширяване на участието (Widening Participation).

1.16. ЕИСК призовава за засилване на националното финансиране за научни изследвания и иновации и би искал да изтъкне пред държавите членки, че европейското финансиране за научни изследвания и иновации не може да замести националното.

1.17. ЕИСК също така подкрепя заключенията на Съвета от 27 май 2016 г., в които се подчертава, че в рамките на програмата „Хоризонт 2020“ следва да се направи необходимото да се гарантира, че основаното на заеми финансиране няма да се разширява допълнително в ущърб на финансирането с безвъзмездни средства в областта на научните изследвания и иновациите (НИИ).

1.18. Трябва да се постигне разумен процент на успеваемост, за да се избегне разхищаването на ресурси и предизвикването на разочарование сред най-добрите участници от промишлеността и академичните среди. Има различни предложения за мерки за противодействие и Комисията следва да ги приложи незабавно за оставащия период на програмата „Хоризонт 2020“.

1.19. Необходимостта от допълнително опростяване на процедурите по „Хоризонт 2020“ продължава да е основен проблем. Ние признаваме успешните усилия на Комисията за улесняване на заявленията за участие. В противовес на това на етапа на изпълнение на проектите сега може да има допълнителни тежести. ЕИСК препоръчва на Комисията да възприеме, доколкото е възможно, принципа, че главният критерий е спазването на националните правила, ако тези правила отговарят на приетите стандарти.

1.20. При междинната оценка следва да се анализира начинът, по който програмата „Хоризонт 2020“ допринася в качествено отношение за своите цели за насърчване на високите постижения в научната област, за справяне с неотложните обществени предизвикателства и подпомагане на водещите позиции в промишлеността с цел по-голям и приобщаващ икономически растеж, който създава реални работни места в Европа, вместо да се поставя прекалено голям акцент върху количествените измерители, като например отчитане на публикациите, патентите и възвращаемостта на инвестициите, както беше направено при оценката на 7РП. Комитетът препоръчва също така в рамките на структурните фондове и ЕФСИ да бъдат установени съвместими показатели както за инвестициите в научни изследвания, така и за инвестициите в иновации.

2. Въведение

2.1. „Хоризонт 2020“ — Рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.), беше стартирана през 2014 г. с цел укрепване на високите научни постижения, справяне с големите предизвикателства, пред които е изправено обществото в Европа, и насърчаване на икономическия растеж. Тя последва Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие (2007—2013 г.). Структурата на програмата „Хоризонт 2020“ се различава значително от 7РП, тъй като сега програмата обхваща и Европейския институт за иновации и технологии (ЕИТ), както и части от предишната Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (РПКИ). Както може да се види едновременно и от новата структура, и от наименованието, иновациите играят много по-голяма роля в „Хоризонт 2020“, отколкото в предшестващата я програма.

2.2. В становището си от март 2012 г.⁽¹⁾ ЕИСК представи подробен анализ на предложението за регламент за „Хоризонт 2020“.

2.3. ЕИСК приветства „Хоризонт 2020“ като силна и успешна програма, която обединява постижения, научноизследователски инфраструктури и най-вече изследователи от различни държави — членки на ЕС, от асоциирани държави и от цял свят и която дава значими резултати и създава полезни взаимодействия между академичните среди, промишлеността, МСП и научноизследователските организации. Тя е най-голямата в света програма за публично финансиране на научни изследвания и иновации и представлява силен сигнал, че ЕС инвестира в своето бъдеще.

2.4. Посочените по-долу три основни стълба на „Хоризонт 2020“ съставляват над 90 % от бюджета на програмата:

- 1) „Високи постижения в научната област“ с Европейския съвет за научни изследвания (ЕСНИ), бъдещи и нововъзникващи технологии (БНТ), мобилност на научни изследователи (MSCA) и европейски научноизследователски инфраструктури (24,4 милиарда евро).
- 2) „Водещи позиции в промишлеността“, който е съсредоточен върху конкурентоспособността на европейската промишленост в шест подпрограми със специален акцент върху финансирането на МСП (17 милиарда евро).
- 3) „Справяне с обществените предизвикателства“ със седем подпрограми (29,7 милиарда евро).

2.5. Програмата беше одобрена от Съвета и Европейския парламент с общ бюджет от над 70 милиарда евро (почти 80 милиарда евро по текущи цени) за финансиране в продължение на седем години. През 2015 г. бюджетът на програмата беше намален с 2,2 милиарда евро, за да могат тези средства да се използват за ЕФСИ.

2.6. Програмата „Хоризонт 2020“ играе многостранна роля в стратегията на ЕС. Тя е финансовият инструмент за прилагане на „Съюз за иновации“ — водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“, насочена към гарантиране на конкурентоспособността на Европа в световен план. Нейните корени обаче могат да бъдат открити в Договора от Лисабон, по-специално член 179 и сл., които определят целта за изграждане на Европейско научноизследователско пространство и възлагат на Европейския съюз задачата за „осъществяване на научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни програми чрез насърчаване на сътрудничеството със и между предприятията, научноизследователските центрове и университетите“.

2.7. Програмата „Хоризонт 2020“ беше създадена в период на сериозни икономически предизвикателства и младежка безработица в Европа и в резултат на това постави много по-силен акцент върху иновациите, отколкото предишните програми на ЕС в областта на научните изследвания. В този контекст иновациите като цяло се възприемат като въвеждане за търговски цели на нови или значително усъвършенствани продукти и услуги.

2.8. В тази връзка програмата „Хоризонт 2020“ с нейния акцент върху икономическия растеж създаде и нов инструмент за МСП, който е разработен специално, за да помогне на отделните МСП да бъдат по-иновативни. Неговата цел е 20 % от финансирането по стълбове 2 и 3 да бъде усвоено от МСП, като поставя по-силен акцент върху финансовите инструменти.

3. От научни изследвания към иновации

3.1. ЕИСК признава успеха на „Хоризонт 2020“ и приветства изместването на акцента към повече иновации за постигане на икономически растеж. Комитетът обаче би желал да изтъкне и някои рискове във връзка с веригата за научни изследвания и иновации, които според него биха могли да застрашат този успех.

⁽¹⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 111.

3.2. Европейският съюз трябва да обърне внимание на цялата верига за научни изследвания и иновации — от фундаменталните до продуктово ориентирани научни изследвания. Само добре балансираната подкрепа по цялата верига ще гарантира, че създаването на ноу-хау води до прилагането на ноу-хау и в крайна сметка — до обществени и икономически ползи. ЕИСК призовава да се направи внимателна оценка, за да се намери разумен баланс между трите стълба на финансиране: високи постижения в научната област, водещи позиции в промишлеността и справяне с обществените предизвикателства, като се вземат предвид техните различия по отношение на въздействието, сроковете за въвеждане, ливъриджа и по-специално тяхната специфична добавена стойност за ЕС.

3.3. Фундаменталните научни изследвания в Европа са изключително успешни. Несъмнено финансирането „отдолу нагоре“ от БНТ, MSCA и ЕНС следва да се запази на високо равнище. По-специално безвъзмездните средства от Европейския научноизследователски съвет (ЕНС) (ERC grants) са високо ценени: те се считат за награда на високо равнище за отделните изследователи и изпълняват ролята на показател за цяла Европа.

3.4. Следва също да отбележим, че съвременните научни изследвания до голяма степен се извършват в сътрудничество. Ето защо, независимо колко е важно да бъдат подпомагани отделните изследователи, изразяваме съжаление във връзка с факта, че в „Хоризонт 2020“ финансирането за съвместни фундаментални научни изследвания беше значително намалено.

3.5. Фундаменталните научни изследвания, които имат дълъг срок за въвеждане, преди да бъдат постигнати иновации, и които са мотивирани преди всичко от обществените предизвикателства, в по-голямата си част не са обхванати от ЕНС. Този вид съвместни научни изследвания бяха много успешни в предишните рамкови програми, но в „Хоризонт 2020“ загубиха голяма част от своето значение. Средствата по стълб „Справяне с обществените предизвикателства“ бяха намалени с 3,5 %, за да се финансира ЕФСИ, и съвместните научни изследвания на по-ниските равнища на технологична готовност 1 — 5 загубиха позиции за сметка на по-високите равнища на технологична готовност. Това накара много университети и научноизследователски организации да спрат научните изследвания в областта на обществените предизвикателства и в резултат на това взаимодействието между промишлеността и академичните среди беше намалено, вместо да бъде засилено. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да обърне внимание на тази тревожна тенденция. От жизненоважно значение е финансирането за дейности в областта на обществените предизвикателства („Справяне с обществените предизвикателства“) да бъде възстановено и научните изследвания на равнища на технологична готовност от 1 до 5 да бъдат включени в по-голяма степен в стълб „Справяне с обществените предизвикателства“ на „Хоризонт 2020“, за да се обхване целият цикъл от научни изследвания и иновации. В този контекст продължава да е много важно Комисията да поддържа връзка със заинтересованите страни при разработването на детайлите за „Справяне с обществените предизвикателства“ на работно програмно ниво.

3.6. ЕИСК приветства факта, че иновациите имат по-голяма тежест в програмата „Хоризонт 2020“. Иновациите са от ключово значение за икономическия растеж. Нововъведеният инструмент за МСП е положителен пример за ефективно прилагане, подбор и мониторинг. Успехът на този инструмент може да се види от факта, че първоначалната цел за 20 % дял от бюджета за МСП вече е преизпълнена. При оценката следва да се анализира въздействието и ефективността на този инструмент по отношение на различните видове МСП и техните причини да кандидатстват като самостоятелни предприятия (като правят повечето от тях) или като консорциуми (национални или европейски). Освен това следва да се анализира и степента, в която намаляването на националното финансиране за МСП има отношение към исканията за финансиране на равнището на ЕС. Жизненоважно е също така финансирането за МСП да остане достъпно на регионално и местно равнище и финансирането от ЕС да не бъде използвано като аргумент за намаляване на този важен източник на подпомагане на местно равнище.

3.7. Участието на промишлеността е от ключово значение за успеха на „Хоризонт 2020“. Очевидно е, че общият размер на финансирането от „Хоризонт 2020“ за промишлеността е с по-малко значение, що се отнася до разходите на промишлеността за НИИ. Като основни ползи за партньорите от промишлеността могат да се разглеждат изграждането на мрежи и осъществяването на нови връзки с университетите, научноизследователските организации и другите заинтересовани страни, като например градовете. Проектите на ЕС играят значителна роля за осигуряването на критична маса за разработването на нови стандарти и за захранването на промишлеността с нов експертен опит, нови клиенти и пазари и нови таланти. Този благоприятен ефект върху конкурентоспособността на Европа следва да се насърчава в още по-голяма степен. Трябва да се отбележи, че показателите за успех, като например броя на новите работни места, все още не са приложими към „Хоризонт 2020“ предвид срока за въвеждане за иновациите и създаването на работни места.

3.8. ЕИСК следи с голям интерес резултатите от дейността на Европейския институт за иновации и технологии (EIT). Европа се нуждае от силно взаимодействие между промишлеността, научните изследвания и образованието, което е главната цел на EIT. Съгласно специалния доклад на Сметната палата (април 2016 г.) обаче EIT е изправен пред редица съществени предизвикателства. Въпреки че наскоро някои от тях вече бяха преодоляни, очакваме междинната оценка да доведе до значително цялостно подобрене в EIT.

3.9. Комисията откри дискусията относно обхвата и създаването на Европейски съвет по иновациите (EIC). Планира се EIC да бъде насочен пряко към предприемачите/новаторите. EIC може да се превърне в по-бърз механизъм за завършване на последните стъпки за преодоляване на изоставането в областта на иновациите. EIC може да стане общата рамка, която да обедини инструментите за финансиране за иновациите. Разбира се, това изисква внимателно синхронизиране и хармонизиране с всички други инструменти за финансиране. ЕИСК приветства тази инициатива и е готов да даде своя принос към тази дискусия, след като бъдат представени конкретни предложения.

3.10. Едно от ключовите предизвикателства през следващите години е програмата „Хоризонт 2020“ да разгърне своя пълен потенциал за подпомагане на социалните иновации, което е от ключово значение за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК припомня, че поради своето естество предприятията на социалната икономика играят важна роля в това отношение, и настоятелно призовава Европейската комисия и държавите членки да гарантират, че достъпът на тези предприятия до финансиране по „Хоризонт 2020“ се осъществява при равни условия с тези за другите участници.

3.11. Освен това ЕИСК подчертава, че социалните и хуманитарните науки са от голямо значение в Европа. Нашето общество неизбежно ще се промени поради застаряването и демографските промени, което налага определянето на нови приоритети в областта на научните изследвания ⁽²⁾. Нашето общество ще претърпи основни промени по пътя към устойчиви условия. Промените в ограничаващите условия, произтичащи от явления като глобализацията, изменението на климата, достъпа до енергия и нововъзникващите технологии — за които цифровизацията е основна движеща сила — дори ще ускорят обществените промени. За да гарантираме, че сме подготвени за бъдещето, с подходящите умения за бъдещите висококачествени работни места, от ключово значение ще бъде да подобрим нашите образователни системи. С особено предимство следва да се ползва оценяването на въздействието на всички тези промени върху нашето общество, включително всички проблеми, които могат да бъдат предизвикани от промените в условията на живот и труд, и в това отношение ключова роля трябва да играят социалните науки.

4. Европейското научноизследователско пространство и добавената стойност на програмата „Хоризонт 2020“ за ЕС

4.1. Една от целите на Рамковата програма за научни изследвания и иновации („Хоризонт 2020“) е да завърши изграждането на Европейското научноизследователско пространство (ЕНП). Програмата „Хоризонт 2020“ се приема и като инструмент на политиката за изпълнение на инициативите „Европа 2020“ и „Съюз за иновации“. Ключови елементи на ЕНП са общата европейска политика в областта на научноизследователските инфраструктури, съвместните научноизследователски проекти, трансграничната мобилност на изследователите и координирането на основните програми за научни изследвания при трудното ограничаващо условие програмите на ЕС да функционират в среда, в която преобладаващата част от публичното финансиране на научните изследвания и иновациите се администрира от държавите членки.

4.2. До момента Европейският форум за стратегии за научноизследователски инфраструктури (ESFRI) служеше като полезен координационен инструмент за определяне на нови научноизследователски инфраструктури от общоевропейски интерес. Въпреки че създаването на широкомащабни научноизследователски структури зависи най-вече от националното финансиране, европейското равнище е важно за подпомагането на консорциумите, както и за предоставянето на трансграничен достъп на изследователите до инфраструктура в европейските държави. ЕИСК споделя загрижеността на научноизследователската общност относно тази недостатъчна подкрепа и настоятелно призовава Комисията да я увеличи значително, като по този начин гарантира достъпа на европейските изследователи до националните и европейските структури, които са ключово предимство на ЕНП.

4.3. Като цяло мобилността в рамките на ЕНП е от първостепенно значение. Поради това настоятелно призоваваме финансирането за програми като дейностите „Мария Склодовска-Кюри“ да бъде запазено на значително равнище.

4.4. Приветстваме инициативата „Отворени към света“ (Open to the World), като приемаме, че качеството на научната дейност продължава да бъде основната движеща сила за нея. Първите признаци, че намаляването на участието на трети държави засяга дори индустриализираните икономики, например САЩ, следва да бъдат внимателно проучени, с цел да се определят причините за тази безпокойтелна тенденция.

4.5. ЕИСК би искал да подчертае, че съвместните научни изследвания с минимум трима партньори от различни държави членки трябва да останат в основата на финансирането на научни изследвания в Европа. Възможността за обединяване на силите на различните участници в областта на иновациите и научните изследвания с цел справяне с предизвикателства, които не могат да бъдат преодоляни само от една държава, и за създаване на полезни взаимодействия между научните изследвания в ЕС трябва да се предоставя на равнището на ЕС и създава значителна добавена стойност за ЕС.

⁽²⁾ ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 13.

4.6. ЕИСК е изключително загрижен за големите различия между държавите членки по отношение на националното финансиране за научни изследвания и иновации. Това доведе до големи разлики в успеваемостта по отношение на получаването на финансиране от ЕС. Отбелязваме с дълбока загриженост, че тези различия на практика се увеличават. По-специално държавите членки от ЕС-13 имат слаба успеваемост по отношение на получаването на финансиране по „Хоризонт 2020“. Различията в националното финансиране за научни изследвания и иновации са огромни. Това се дължи не само на разликите в БНП в рамките на ЕС. Освен това по-силните държавите членки правят много повече разходи в относително изражение за научни изследвания и иновации от по-слабите държави.

4.7. Може ясно да се посочи, че неспособността да се постигне целта от 3 % от БНП за финансиране на НИИ (Лисабон 2007 г.) се дължи главно на липсата на национално финансиране за научни изследвания и иновации. „Хоризонт 2020“ има само незначителен принос за това. ЕИСК призовава за засилване на националното финансиране за научни изследвания и би искал да изтъкне пред държавите членки факта, че европейското финансиране за научни изследвания не може да замести националното. Това е от жизненоважно значение и за да се противодейства на опасността от „изтичане на мозъци“ в някои държави членки.

4.8. Трябва да се извърши анализ на увеличаващата се пропаст между държавите членки, за да се преценят причините за това. ЕИСК приветства новите мерки „Разпространяване на високите научни постижения и разширяване на участието“, които биха могли да намалят тази пропаст. Други мерки, които следва да се вземат под внимание, са предоставяне на съвети за структури за подкрепа за кандидатите или добавяне на участието на държави от ЕС-13 като критерий за даване на преднина сред еднакво добри проекти, при условие че конкуриращите се кандидати отговарят на същите критерии за високи постижения. Предлагаме най-вече да се укрепи вече съществуващ инструмент за финансиране — съвместните изследвания, които изграждат мостове между научноизследователските общности, като по този начин спомагат за преодоляване на различията.

4.9. ЕИСК подкрепя дейностите Open Science (Отворена наука) ⁽³⁾. Забелязва се напредък в използването на Open Access по отношение на публикациите; въпреки това все още съществуват сериозни проблеми с някои издатели — препятствие, което може да бъде преодоляно чрез координирани усилия на ЕС. Трябва да се приветства разработването на Open Data, но в рамките на научноизследователските общности продължава да е необходим процес „отдолу нагоре“ за определяне на подробностите по неговото прилагане.

4.10. Предлаганият от Комисията европейски научен изчислителен облак би могъл да осигури на европейските изследователи виртуална среда за съхранение, мултидисциплинарно и трансгранично споделяне и повторно използване на техните данни. ЕИСК подкрепя тази инициатива ⁽⁴⁾, като счита, че тя би могла да бъде важен елемент за Open Data. Настоятелно призоваваме Комисията внимателно да отчете трансграничните системи от типа „облак“ в конкретни научни общности, които вече съществуват и работят добре, както и националните дейности, насочени към постигане на същата цел.

5. Към ефективни процеси

5.1. ЕИСК приветства усилията на Европейската комисия да добави допълнителни „опростявания“ към „Хоризонт 2020“. По-малките участници ще бъдат привлечени по-специално от намалената бюрокрация, облекчените правила и увеличената правна сигурност.

5.2. Нововъведеният инструмент за МСП е положителен пример за ефективно прилагане, подбор и мониторинг. Предприятията приемат много положително елементи като кратките срокове за отпускане на поисканите заеми и финансирането за идеи „отдолу нагоре“. Тези елементи следва да бъдат използвани като най-добра практика за другите инструменти по „Хоризонт 2020“.

5.3. Налице са много важни постижения в опростяването на правилата и инструментите, като например значително подобрения портал за участниците, но все още остава да бъдат разрешени други важни въпроси, тъй като сериозно вредят на привлекателността на програмата. Например вътрешното фактуриране, използвано от по-голямата част от промишлеността и академичните организации, вече е почти невъзможно, а по-строгите разпоредби за „пълния капацитет“ на използваните съоръжения добавиха допълнителни усложнения. Нежеланието на Комисията да възстановява индивидуални реални разходи за заплати, а не минали суми от последната приключена финансова година, е преодоляно частично, но все още създава допълнителна административна тежест. Регламентите за програмата „Хоризонт 2020“ в много случаи продължават да изискват паралелно счетоводство. Сериозният административен опит, от който участниците все още се нуждаят, за да изпълняват тези аспекти на „Хоризонт 2020“, прави участието особено тежко за МСП, като същевременно обезсърчава международните партньори.

⁽³⁾ ОВ С 76, 14.3.2013 г., стр. 48.

⁽⁴⁾ Становище относно „Европейска инициатива за компютърни услуги в облак — изграждане на конкурентоспособна икономика в Европа, основана на данни и знания“ (TEN/592) (ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 86).

5.4. Ето защо ЕИСК насърчава Комисията допълнително да опрости „Хоризонт 2020“ и да спазва правилата за участие в програмата, които предвиждат „по-широко приемане на обичайните счетоводни практики за разходи на бенефициентите“. Комитетът препоръчва също така при обсъжданията относно бъдещите рамкови програми да се положат усилия за постигане на допълнителен напредък в тази насока, като се приемат обичайните счетоводни принципи на участниците, когато това е възможно, изхождайки от принципа, че основният критерий е спазването на националните правила, ако те отговарят на приетите стандарти. Тези стандарти биха могли да бъдат разработени и тествани в сътрудничество с Европейската сметна палата.

5.5. По отношение на следващата рамкова програма ЕИСК също така настоятелно призовава да не се създават повече инструменти и насърчава Комисията вместо това активно да намали броя на инструментите, както и да се възползва от оценката на съвместните технологични инициативи (СТИ), за да остави само най-ефективните сред тях.

5.6. ЕИСК, подобно на комисията по промишленост, изследвания и енергетика (ITRE) на Европейския парламент, призовава от ЕФСИ да бъдат върнати 2,2 милиарда евро на програмата на ЕС за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ с цел компенсиране на значителното отрицателно въздействие, което оказва намаляването на средствата. ЕФСИ инвестира в проекти, които не могат да се считат за компенсация за проектите, които вече не могат да бъдат изпълнявани по „Хоризонт 2020“, тъй като по-голямата част от проектите по ЕФСИ не се отнасят до научни изследвания, а до прилагането на съществуващи технологии. Това със сигурност има своите предимства, но не трябва да ограничава източника на иновативни нови технологии за повишаване на конкурентоспособността на Европа, който може да осигури „Хоризонт 2020“.

5.7. В „Хоризонт 2020“ значението на класическото съфинансиране за проекти, при което Комисията предоставя безвъзмездни средства за конкретни проекти, като по този начин участва в общите разходи, все повече намалява за сметка на значението на финансовите инструменти. Финансирането на научните изследвания чрез заеми обаче както за промишлеността, така и за академичните среди, е полезно само в края на веригата на иновации, но не и за революционните иновации. Освен това тези инструменти не обхващат много заинтересовани страни, тъй като публичните организации за научни изследвания в много държави членки нямат право да получават заеми. Ето защо ЕИСК настоятелно призовава както програма „Хоризонт 2020“, така и последващите я програми да останат фокусирани най-вече върху съфинансирането.

5.8. Поради това ЕИСК подкрепя заключенията на Съвета от 27 май 2016 г., в които се подчертава, че в рамките на програмата „Хоризонт 2020“ следва да се направи необходимото да се гарантира, че основаното на заеми финансиране няма да се разширява допълнително в ущърб на финансирането с безвъзмездни средства в областта на научните изследвания и иновациите. Европейската промишленост трябва да има достъп до нови основополагащи технологии, получени от високорискови проекти, а те няма да бъдат открити чрез заеми.

5.9. През първите години успеваемостта по „Хоризонт 2020“ в някои случаи беше едва 3 %. Като цяло успеваемостта се промени от 1:5 в 7РП до 1:8 в „Хоризонт 2020“. Трябва да се постигне разумен процент на успеваемост, за да се избегне разхищаването на ресурси, както и предизвикването на разочарование сред най-добрите участници от промишлеността и академичните среди. Когато процентът на успеваемост е много по-нисък, разходите вследствие от положените усилия в предложенията могат да надхвърлят предоставеното финансиране. Има различни предложения за мерки за противодействие (по-прецизно определяне на въздействието, двуетапни процеси, професионални консултанти, следване на най-добрите практики) и Комисията следва да ги приложи незабавно за оставащия период на програмата „Хоризонт 2020“.

5.10. „Печатът за отличие“ за отличните заявления, които не са били финансирани, би могъл да бъде от особена полза за МСП, които се надяват да получат финансиране от европейските структурни и инвестиционни фондове. Все още не е изяснен въпросът дали правилата за държавните помощи могат да създадат проблеми в тези случаи.

5.11. ЕИСК препоръчва при междинната оценка да се анализира начинът, по който програмата „Хоризонт 2020“ допринася в качествено отношение за целите за насърчаване на високите постижения в научната област, за справяне с неотложните обществени предизвикателства и подпомагане на водещите позиции в промишлеността с цел по-голям и приобщаващ икономически растеж, който създава работни места в Европа, вместо да се поставя прекалено голям акцент върху количествените измерители, като например отчитане на публикациите, патентите и възвращаемостта на инвестициите, както беше направено при оценката на 7РП. Освен това препоръчва в рамките на структурните фондове и Европейския фонд за стратегически инвестиции да бъдат установени съвместими показатели за подкрепата за научни изследвания и иновации.

Брюксел, 20 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

**Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Премахване на пречките
пред устойчивите аквакултури в Европа“**

(Проучвателно становище по искане на Европейската комисия)

(2017/C 034/11)

Докладчик: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Консултация	Европейска комисия, 29.4.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз Проучвателно становище
Решение на Бюрото на Комитета	15.3.2016 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	30.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	220/1/2

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК е дълбоко обезпокоен от липсата на подобрение в положението на аквакултурите в ЕС въпреки готовността за насърчаване им от общата политика в областта на рибарството (ОПОР), общата организация на пазара (ООП) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

1.2. ЕИСК отбелязва, че основната причина за бавните административни процедури за производството на аквакултури и липсата на места за изграждане на стопанства е сложното прилагане на европейското законодателство в областта на околната среда, по-специално Рамковата директива за водите, Рамковата директива за морска стратегия и актовете, свързани с мрежата „Натура 2000“, от страна на публичните администрации на държавите членки и техните региони. Тази ситуация води до налагането на прекомерно скъпи икономически изисквания на предприятията за производство на аквакултури, които парадоксално не осигуряват по-голяма защита на околната среда.

1.3. ЕИСК призовава Европейската комисия да изпълни докрай задълженията си за координиране на споделената компетентност в областта на аквакултурите, включително опростяването на административните процедури и участието на службите на националните и регионалните администрации, които имат правомощия в областта на аквакултурите.

1.4. Предлага се Европейската комисия да осигури използването от страна на държавите членки на насоките ѝ за прилагане на стандартите в областта на околната среда като начин за намаляване на ненужната административна тежест, при гарантирано запазване на качеството на водите и екосистемите.

1.5. ЕИСК изтъква, че без да бъдат решени проблемите, свързани с административните процедури и свободните места за стопанства, аквакултурите в Съюза няма да могат да използват пълноценно наличните средства по линия на ЕФМДР по подобие на средствата по линия на ЕФР. От друга страна, изразява загриженост, че поради мерките за ограничаване на бюджетния дефицит в държавите членки спират да се финансират инициативи за устойчиви аквакултури, които биха могли да създадат растеж и работни места.

1.6. ЕИСК настоятелно призовава Европейската комисия спешно да сформира Консултативния съвет по аквакултурите и активно да подпомага неговото ефективно функциониране. Този форум ще бъде ефективен единствено ако в него си сътрудничат заинтересованите страни и европейските и националните публични администрации, особено Европейската комисия.

1.7. ЕИСК призовава Европейската комисия, заедно с държавите членки, да извършва подробен мониторинг на многогодишните национални стратегически планове за аквакултурите, за да знае докъде е стигнало изпълнението на техните цели и да гарантира участието в тези планове на всички звена на националните публични органи с отговорности в областта на околната среда.

1.8. ЕИСК предупреждава Европейската комисия, че следващите години ще бъдат от решаващо значение за бъдещето на европейските аквакултури. Положените усилия за създаване на благоприятна за устойчивите аквакултури нормативна рамка могат да се окажат безполезни, ако няма стриктно наблюдение на положението и ако не бъде намерено решение на настоящите затруднения. Както беше посочено, тези затруднения се коренят в услугите на публичната администрация на държавите членки, които не са участвали в изготвянето на съответните многогодишни национални стратегически планове за аквакултурите.

2. Контекст

2.1. Действащите регламенти относно общата политика в областта на рибарството (ОПОР) и общата организация на пазара (ООП) в сектора на продуктите от риболов и аквакултури създават условия за безпрецедентна водеща роля на устойчивото развитие на аквакултурите в Европейския съюз.

2.2. Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) разполага със специално предвиден бюджет за развитието на устойчиви аквакултури в размер на цели 1,2 милиарда евро за периода 2014—2020 г.

2.3. През последните години ЕИСК изготви две становища относно аквакултурите⁽¹⁾ ⁽²⁾. И в двете се подчертава значението на тази дейност за Европейския съюз и се призовават Европейската комисия и държавите членки да насърчат изграждането на отговорен и устойчив сектор на аквакултурите.

2.4. През 2013 г. Европейската комисия публикува стратегически насоки относно устойчивото развитие на аквакултурите в Европейския съюз. Целта на тези насоки беше да се подпомогнат държавите членки при определянето на националните цели за тази дейност, като се отчитат съответните изходни ситуации, съществуващите условия на национално равнище и институционалната организация.

2.4.1. Наред с други предложения в насоките бе препоръчано държавите членки да разработят многогодишни национални стратегически планове в областта на аквакултурите, в които да се определят общи цели и по възможност показатели за оценка на напредъка към постигането им. Целта на тези стратегически планове беше да служат за насърчаване на конкурентоспособността на сектора на аквакултурите, да подпомагат неговото развитие чрез иновации, да дават тласък на стопанската дейност, да насърчават диверсификацията, да повишават качеството на живот в крайбрежните и селските райони, както и да гарантират равнопоставени условия на операторите в сектора на аквакултурите по отношение на достъпа до морските води и сушата.

2.4.2. През 2013 г. всички държави членки, в които се отглеждат аквакултури, представиха своите многогодишни стратегически планове. Основната част от предложените мерки и действия в тези планове впоследствие бяха включени в съответните им оперативни програми за финансиране от ЕФМДР. Целта беше по този начин да се улесни осъществяването на практика на тези мерки и действия.

2.5. В новата ОПОР се предвижда създаването на Консултативен съвет по аквакултурите, който следва да замени предишния Консултативен комитет по рибарството и аквакултурите (група 2: Аквакултури). Мисията на този съвет ще бъде да се улесни дискусиата по въпроси от значение за аквакултурите и да се представят препоръки и предложения на европейските институции. Паралелно с това е в процес на създаване Консултативен съвет по пазарите, чиято цел е да осигури по-подходящо предлагане на пазара на продуктите от аквакултури в допълнение към тези от риболов.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Изграждане на устойчиво бъдеще за аквакултурата — Нов импулс за стратегията за устойчиво развитие на европейската аквакултура“ (ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 59).

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Стратегически насоки за устойчивото развитие на сектора на аквакултурите на ЕС“ (ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 150).

3. Общи бележки

3.1. По изчисления на ФАО до 2050 г. световното производство на хранителни стоки трябва да се увеличи средно със 70 % спрямо сегашния обем, за да бъдат изхранени деветте милиарда души, които според прогнозите ще живеят на планетата по това време. Тази организация отдава специално значение на аквакултурите като хранителен източник с потенциал за растеж и препоръчва насърчаването на този сектор с цел осигуряване на хранителни стоки, заетост и богатство.

3.2. Консумацията на риба и други морски храни се препоръчва заради хранителната им стойност и значението им за поддържането на крепко здраве. Предоставянето на достъп на хората до хранене, достатъчно богато на морски продукти, е социален приоритет. Годишното потребление на продукти от аквакултури на глава от населението в Европейския съюз е приблизително 23,9 кг и бележи леко увеличение.

3.3. ЕИСК потвърждава, че в Европейския съюз се отчита дефицит по отношение на баланса във външната търговия с продукти от аквакултури за консумация от човека. Търсенето на продукти от аквакултури на вътрешния пазар е в размер на 13,2 милиона тона годишно, от които едва 10 % представляват аквакултури от Европейския съюз в сравнение с 25 % от улов на риба и 65 % внос. Процентът на вноса като цяло се увеличава, макар че през последните години се стабилизира. Във всеки случай тази ситуация показва наличието на сериозен дисбаланс, който поставя Европейския съюз в неблагоприятна позиция по отношение на неговата настояща и бъдеща продоволствена сигурност.

3.4. Годишното производство на аквакултури в Европейския съюз достигна 1,2 милиона тона. От тях на морските аквакултури се падат 65,4 %, а на континенталния сектор на аквакултурите — 34,6 %. Стойността им при първа продажба е приблизително 4 милиарда евро. Начините на производство са разнообразни — от традиционните системи в лагуни или изкуствени водоеми, към по-технически напреднали, включително тези в контейнери, клетки в открито море или рециркулационни съоръжения.

3.5. Регламентът относно ЕФМДР беше приет и публикуван през май 2014 г. Оперативните програми на държавите членки, свързани с ЕФМДР, бяха окончателно приети от Европейската комисия едва през есента на 2015 г. с година и пет месеца закъснение.

3.5.1. През 2014 г. Европейската сметна палата публикува проучване относно ефективността на подпомагането на аквакултурите, предоставяно от предишния Европейски фонд за рибарство (ЕФР). В това проучване Сметната палата заключи, че ЕФР не е подпомогнал по ефективен начин устойчивото развитие на аквакултурите. Тя констатира, че на ниво ЕС мерките за подпомагане не са били разработени и контролирани както подобава и не са предоставили достатъчно ясна рамка за развитието на аквакултурите. Що се отнася до държавите членки, мерките за подпомагане не са били разработени и прилагани добре и националните стратегически планове и оперативните програми не са предоставили достатъчно ясна основа за насърчаване на аквакултурите.

3.6. Понастоящем секторът на аквакултурите в Европейския съюз осигурява около 85 000 преки работни места, но се отчита застой. ЕИСК оценява положително изчисленията на Комисията, че всеки процент ръст в консумацията на продукти от аквакултури, произведени от сектора на аквакултурите на ЕС, би довел до разкриването на 3 000 до 4 000 работни места на пълно работно време. От друга страна, следва да се отбележи наличието на около 200 000 непреки работни места в съпътстващи аквакултурата промишлени отрасли, преработвателния сектор и спомагателни дейности.

3.7. ЕИСК приветства факта, че държавите членки са изготвили и представили на Европейската комисия своите многогодишни национални стратегически планове в областта на аквакултурите. Въпреки това той счита, че участието на заинтересованите страни в областта на икономическите, екологичните и социалните въпроси в изготвянето на плановете е било недостатъчно на фона на намесата на публичната администрация, и по-специално на водещата роля на органите, които са пряко компетентни за аквакултурите.

4. Конкретни бележки

4.1. ЕИСК счита, че дисбалансът във външната търговия на Европейския съюз по отношение на продуктите от аквакултури е неприемлив както от икономическа гледна точка, поради създадения търговски дефицит, така и от социална гледна точка, поради неизползването на възможности за заетост.

4.2. ЕИСК констатира, че след отчетения към 2000 г. застой ръстът на производството на аквакултури в Европейския съюз не се възстановява въпреки усилията на различните европейски, национални и регионални институции. Продължава да се наблюдава застой в произведения обем въпреки отчетеното слабо покачване по отношение на общата му търговска стойност.

4.3. Причините за застой при аквакултурите в Европейския съюз, докато същият сектор продължава да отчита висок ръст в останалата част от света, бяха точно описани от Европейската комисия в нейните стратегически насоки от 2013 г. за устойчивото развитие на аквакултурите в Европейския съюз. Двете основни посочени причини бяха сложността на административните процедури за осъществяване на тази дейност и затруднения във връзка със законния достъп до места за изграждане на стопанства или за разширяването им.

4.4. ЕИСК отчита усилията на Европейската комисия за подпомагане на националните и регионалните администрации в прилагането на европейското право в областта на околната среда, без да се създава ненужна тежест за производителите на аквакултури. С тази цел бяха публикувани насоки относно аквакултурите и зоните по „Натура 2000“, както и относно Рамковата директива за водите, и понастоящем се разработват насоки относно връзката с Рамковата директива за морска стратегия. При все това националните и регионалните администрации, които са компетентни в областта на околната среда, не са запознати с тези насоки и не ги прилагат.

4.5. ЕИСК установи, че в резултат на забавянето по отношение на приемането на Регламента относно ЕФМДР и оперативните програми на държавите членки операторите в държавите членки ще могат да се възползват от средствата по линия на ЕФМДР в най-добрия случай едва в края на 2016 г., което представлява забавяне от почти три години.

4.6. В различни доклади като този на Европейската сметна палата от 2014 г. беше посочено, че устойчивото развитие на аквакултурите е забавено поради липсата на подходящо морско пространствено планиране и сложните процедури за издаване на разрешения. Сметната палата също така потвърди, че до момента основните цели за растеж на аквакултурите не са били постигнати и от много години секторът е в застой.

4.7. ЕИСК изразява удовлетворение от факта, че предвиденият от ЕФМДР бюджет за развитие на устойчиви аквакултури на практика е три пъти по-голям от бюджета по предходния ЕФР.

4.7.1. ЕИСК отбелязва затрудненията, с които се сблъскват държавите членки, които са основни производители на аквакултури в Европейския съюз, при осигуряването на своя дял от съфинансирането на средствата от ЕФМДР поради бюджетните ограничения в резултат на задължението им да спазват своите ангажменти за намаляване на дефицита.

4.8. ЕИСК също е на мнение, че е абсолютно необходимо да се създаде европейски форум с участието на всички съответни заинтересовани страни по подобие на Консултативния комитет по рибарството и аквакултурите, за да се обсъди положението в сектора на аквакултурите и да се изготвят препоръки в консенсус с европейските и националните институции. За тази цел ЕИСК приветства новия Консултативен съвет по аквакултурите (КСА) и широкообхватното представителство в него на заинтересовани страни в областта на икономическите, екологичните и социалните въпроси, както и на учени и потребители. Въпреки това той изразява съжаление от закъсненията при създаването и започването на работа на Консултативния комитет, тъй като изминаха три години от закриването на предишния комитет и сформирането на настоящия.

4.8.1. ЕИСК изразява загриженост, че участието на Европейската комисия в новия КСА не е на същото равнище като в предишния консултативен комитет. Това обстоятелство се дължи на факта, че в рамките на консултативния комитет самата Комисия управляваше изпълнителния секретариат, докато в новия КСА секретариатът ще бъде напълно отделен от Комисията. Това би могло да окаже въздействие както върху способността за уведомяване на европейските публични администрации, така и върху разпространението на препоръките. ЕИСК е обезпокоен от факта, че Комисията може да се разглежда само като редови участник в КСА, а трябва да продължи да играе водеща роля.

4.9. ЕИСК констатира, че многогодишните национални стратегически планове на държавите членки в областта на аквакултурите все още не са довели до резултати. От друга страна, в повечето планове все още не са въведени механизми за проследяване на резултатите.

4.9.1. ЕИСК отбелязва, че до момента ограничените резултати от изпълнението на многогодишните национални стратегически планове за аквакултурите се дължат на факта, че не са били взети достатъчно категорични мерки спрямо затрудненията, които възпрепятстват устойчивото развитие на аквакултурите. Тези пречки се срещат предимно в службите на публичната администрация в държавите членки, които не са взели участие в разработването на стратегически планове и следователно не са запознати с тях. Поради това се изисква активното участие на тези служби в прилагането на стратегическите планове.

4.10. ЕИСК настоятелно приканва Европейската комисия да призове публичните администрации на държавите членки и техните региони, при прилагането на европейските стандарти в областта на околната среда, да вземат предвид устойчивото развитие с неговите три направления: екологично, социално и икономическо, като същевременно го съпоставят с необходимостта от подобряване на продоволствената сигурност на Съюза.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Новата структура на пазара на електроенергия и потенциалните въздействия върху уязвимите потребители“

(проучвателно становище)

(2017/C 034/12)

Докладчик: **Vladimír NOVOTNÝ**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 14.3.2016 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)
	Проучвателно становище
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването	146/66/43
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК подкрепя основната идея за нова структура на пазара на електроенергия в ЕС. Тя е необходима, за да се гарантира стабилна електроенергийна система, която да служи на целите на Европейския енергиен съюз. Преходът на производството и продажбата на електроенергия към децентрализирани структури, който трябва да се организира в средносрочен и дългосрочен план, и осъществяването на поставената цел, както са залегнали в директивата на ЕС относно енергията от възобновяеми източници, изискват съвършено ново структуриране на пазара на електроенергия. Във връзка с това ЕИСК препраща към своите становища TEN/577, TEN/578 и TEN/583, в които взема отношение по този въпрос, а също и по бъдещата роля на „произвеждащите потребители“ и на новите пазарни участници.

1.2. Според ЕИСК така наречените „интелигентни“ разпределителни мрежи в съчетание с интелигентни измервателни уреди и технологии за съхранение ще бъдат друг съществен компонент от новата структура на пазара на електроенергия, която ще се осъществява в средносрочен и дългосрочен план. Тогава тези интелигентни мрежи и технологиите за управление и съхранение могат да доведат до благоприятни последици, както по отношение на оптимизирането на потреблението на електроенергия, така и на нейното пестене.

1.3. ЕИСК привлича вниманието върху възможностите за намаляване на енергийната бедност, които създават дребните производители/потребители (т.нар. „произвеждащи потребители“), но също и други нови модели като напр. енергийните кооперативи; те могат да дадат свой принос в това отношение. Комитетът счита, че за да могат те да се включат пълноценно в енергийния пазар, наред с другото, е жизненоважно да се премахнат административните пречки и всички останали ненужни препятствия, които затрудняват тяхната дейност, и да се улесни достъпът им до разпределителните мрежи въз основа на преобладаващите на пазара условия от гледна точка на финансирането за експлоатация на въпросните мрежи.

1.4. ЕИСК счита, че използването на интелигентни устройства за регулиране в т.нар. „интелигентни домове“ също е важен елемент на новата структура на пазара на електроенергия. Тяхното използване ще допринесе за засилване на активната роля на домовете като част от пълното им интегриране в новата структура на пазара на електроенергия, както и за намаляване на риска от енергийна бедност. Тези значителни промени ще бъдат улеснени с помощта на поощрителни образователни програми, насочени към широки слоеве от населението, както и с оказването на подкрепа за тяхното осъществяване сред уязвимите домакинства и други категории уязвими клиенти на пазара на електроенергия, като например малките и средните предприятия.

1.5. ЕИСК изразява убеждение, че всички очаквани промени вследствие на новата структура на пазара на електроенергия се обуславят от факта, че този нов пазар ще предостави коректни краткосрочни индикации за цените (продажна цена) и дългосрочни ценови сигнали (себестойност), които ще насърчават и благоприятстват мащабни инвестиционни дейности в сектора на електроенергията в ЕС. За тази цел обаче също така е нужно цените да отразяват изцяло действителните разходи, т.е. да се включат и т.нар. външни разходи.

1.6. Развитието на пазарите на електроенергия доведе през последните години до значително намаляване на цените на едро, от което обаче дребните потребители и МСП още не могат да се възползват, защото за тях цените по-скоро се повишиха, а не се понижиха.

1.7. С умела организация на пазара на електроенергия, съчетана със стратегически инвестиции в инсталации, в които — напр. под формата на енергийни кооперативи — са включени също и именно социално слаби граждани, в бъдеще ще могат взаимно да се свържат политиката в областта на енергетиката, социалната политика и създаването на стойност на регионално равнище.

1.8. За тази цел политиката следва да даде ясен отговор на въпроса, кой в рамките на бъдещо децентрализирано производство трябва, може и/или ще бъде в състояние да произвежда и предлага електроенергия на пазара. Това е от определящо значение и за решаването на проблема с енергийната бедност.

1.9. Един пример в това отношение предлага Подляското воеводство в Полша, където в момента се разработва програма за подпомагане на малки фотоволтаични инсталации. С инвестиционна субсидия от 60 % в съчетание с планираната в Полша система за нетно отчитане разходите за потребителите там могат да се намалят наполовина.

2. Въведение

2.1. На 14 март 2016 г. словашкото председателство на Съвета на ЕС изпрати писмо до ЕИСК с искане да изготви становище относно социалното измерение на новата структура на пазара на електроенергия в контекста на икономическото и социалното развитие.

2.2. В искането си словашкото председателство отбелязва, че новата структура на пазара на електроенергия носи възможности за потребителите, ако им предложи по-проактивен начин на взаимодействие с пазара. Освен възможните последици от евентуалното повишаване на цените на електроенергията за конкурентоспособността на промишлеността на Съюза, все пак е важно да се вземат предвид потенциалните опасности, които това повишаване може да създаде за социално уязвимите клиенти.

2.3. В много от предишните си становища ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ЕИСК разглежда задълбочено очакваното развитие на енергийния пазар и счита, че приетите от него препоръки и заключения все още са актуални. Освен това настоящото становище се отнася до рисковете, както и до възможностите, които новата структура на пазара на електроенергия може да породии за социално уязвимите групи от населението, и до специфичните прояви на енергийна бедност, свързани с възможността за достъп до електроенергия.

3. Представяне на новата структура на пазара на електроенергия

3.1. Основната роля на новата структура на пазарите на електроенергия, изградена въз основа на принципите за устойчиво развитие, трябва да бъде гарантирането за всички потребители на сигурни доставки на електроенергия на достъпна и конкурентна цена.

3.2. Стратегическата рамка на ЕС за енергиен съюз има следните основни стратегически цели:

- енергийна сигурност, солидарност и доверие,
- напълно интегриран вътрешен енергиен пазар,
- енергийната ефективност като принос за ограничаване на потреблението на енергия,

⁽¹⁾ ОВ С 82, 3.3.2016 г., стр. 13.

⁽²⁾ ОВ С 424, 26.11.2014 г., стр. 64.

- декарбонизация на икономиката,
- енергиен съюз в служба на изследователската дейност, иновациите и конкурентоспособността.

3.3. Основните характеристики на стратегическата рамка на пазара на електроенергия са:

- преход към нисковъглеродни енергийни системи,
- рентабилно интегриране на непостоянните възобновяеми енергийни източници,
- изоставяне на конвенционалните електроцентрали с цел преминаване към децентрализирано производство на електроенергия от възобновяеми енергийни източници,
- развитие на ролята на потребителите на пазара на електроенергия,
- по-голяма сигурност и надеждност на доставките на електроенергия.

3.4. Промяната на ролята на потребителите на пазара на електроенергия трябва да заема важно място в новата структура на този пазар ⁽³⁾.

4. Енергийна бедност и предотвратяване на нейната поява

4.1. В близкото минало ЕИСК прие редица становища по въпроса за енергийната бедност, по-специално становище TEN/516, озаглавено „Към координирани европейски действия за превенция и борба с енергийната бедност“ (докладчик: г-н Coulon, 2013 г.) ⁽⁴⁾, което е предмет на подробен анализ на национално равнище, например от страна на Икономическия и социален съвет на България в неговото становище относно „Мерки за преодоляване на енергийната бедност в България“ (ESC/3/030/2015). ЕИСК счита, че препоръките и заключенията, съдържащи се в тези документи, все още са актуални и не възнамерява да ги повтаря тук.

4.2. Темата за енергийната бедност се разглежда например и в становище TEN/578 „Предоставяне на нов търговски механизъм за потребителите на енергия“ и в становище TEN/583 „Кооперации на потребители — производители в областта на енергетиката и електричеството: възможности и предизвикателства в страните от ЕС“.

4.3. Една от отличителните черти на енергийната бедност е ограниченият достъп до енергийни източници поради липсата или лошото функциониране на енергийната инфраструктура, или неспособността за плащане на доставките на енергийни продукти. Ако има опасност инфраструктурата да не функционира, от съществено значение е увеличаването на капацитета или изграждането на нови мощности, за да се гарантират сигурността и надеждността на доставките на електроенергия. В това отношение междувременно дори мрежовите оператори отбелязват, че децентрализираните производствени инсталации като напр. фотоволтаичните инсталации върху частни къщи могат да допринесат за стабилизирането на регионалните доставки и на често слабите на регионално равнище мрежи.

4.4. Макар че енергийната бедност често се свързва с частните крайни потребители, важно е да се отбележи, че някои малки и средни предприятия нерядко са изложени на същия риск, с всички произтичащи от това последици за тяхната конкурентоспособност.

4.5. В повечето случаи енергийната бедност се отнася до способността да се осигури битово отопление, но също така, в южните държави — членки на ЕС, може да се отнася до наличието на климатик през горещите летни месеци. Енергийната бедност се изразява по-специално в невъзможността да се плащат сметките за електроенергия. В този случай се прилагат подходи, основани на пряка или непряка помощ за уязвимите клиенти, застрашени от енергийна бедност.

4.6. Пряката помощ за уязвими клиенти се предоставя предимно под формата на програми за социални субсидии като пряко възстановяване в пари или в натура на плащания, и въз основа на вътрешните системи за социална закрила в рамките на всяка държава членка.

⁽³⁾ ОВ С 82, 3.3.2016 г., стр. 22.

⁽⁴⁾ ОВ С 341, 21.11.2013 г., стр. 21.

4.7. Всяка държава членка има различно определение за уязвим клиент, в зависимост от конкретната ситуация и съответната социална система.

4.8. Непряката помощ се предоставя под формата на социални или специални тарифи. В момента десет държави членки прилагат социални тарифи, осем държави членки са дефинирали статута на уязвим клиент, а общо шестнадесет държави членки регламентират цените на електроенергията на вътрешния си пазар. ЕИСК се изказа категорично против такива регламентирани цени (вж. TEN/578).

4.9. Все пак ще бъде възможно да се намали рискът от енергийна бедност благодарение на приемането на редица мерки, съвместими с новата структура на пазара на електроенергия. Тези елементи включват:

- подобряване на достъпа до информация относно цените на електроенергията, предлагани от различните доставчици,
- премахване на пречките пред смяната на доставчика на енергийни услуги,
- засилване на конкуренцията и прозрачно предлагане на комплексни енергийни услуги,
- осигуряване на прозрачност на договорите, цените и сметките за електроенергия,
- обучаване и ограмотяване на клиентите с активното участие на техните общини,
- прекратяване на неполярните търговски практики и техниките за оказване на натиск при сключването на договори за доставка на електроенергия,
- спестяване от потреблението на енергия и осигуряване на достъп до информация за собственото потребление, предоставяне на достъпни за домакинствата и другите дребни потребители интелигентни устройства за измерване и регулиране,
- оказване на подкрепа за поставянето на топлоизолация на апартаментите и къщите, както и за реновирането и санирането на старите сгради, за да се намалят загубите на енергия,
- подпомагане на поощрителните и образователни програми, насочени към уязвимите клиенти,
- подпомагане на местните инициативи за борба с енергийната бедност,
- забрана на твърде високите тарифи за уязвими клиенти,
- повишаване на ефективността и надеждността на доставките на електроенергия.

4.10. Развитието на пазарите на електроенергия доведе през последните години до значително намаляване на цените на едро, от което обаче дребните потребители и МСП още не могат да се възползват, защото за тях цените по-скоро се повишиха, а не се понижиха.

4.11. ЕИСК подчертава, че дребните производители потребители (т.нар. „произвеждащи потребители“) също могат да играят специална роля за намаляване на енергийната бедност. Ето защо, за да могат те да се включат пълноценно в енергийните пазари, е жизненоважно възможно най-бързо да се премахнат всички административни пречки и да се улесни достъпът им до мрежите, като в същото време се запазят условията на пазара и се спазват стандартите за качество на доставките на електроенергия.

4.12. ЕИСК счита, че въпреки прилагането на гореспоменатите елементи за подпомагане на уязвимите клиенти, в съответствие с правилата на пазара, основната тежест на борбата срещу енергийната бедност и нейните последствия и в бъдеще ще продължи да се поема от социалните системи на държавите, тъй като това е единствената подходяща алтернатива от пазарна гледна точка.

4.13. С умела организация на пазара на електроенергия, съчетана със стратегически инвестиции в инсталации, в които — напр. под формата на енергийни кооперативи — са включени също и именно социално слаби граждани, в бъдеще ще могат взаимно да се свържат политиката в областта на енергетиката, социалната политика и създаването на стойност на регионално равнище.

4.14. За тази цел политиката следва да даде ясен отговор на въпроса, кой в рамките на бъдещо децентрализирано производство трябва, може и/или ще бъде в състояние да произвежда и предлага електроенергия на пазара. Това е от определящо значение и за решаването на проблема с енергийната бедност.

4.15. Защото енергията от възобновяеми източници разкрива съвършено нови възможности за справяне с енергийната бедност като социален проблем. Така напр. едно проучване на Съвместния изследователски център на ЕК (JRC) още през 2014 г. стигна до заключението, че 80 % от гражданите на Европа могат потенциално сами — чрез фотоволтаични инсталации — да произвеждат електроенергията за собствени нужди по-евтино, отколкото ако я купуват от мрежата. Проблем е, че част от населението не разполага със собствен покрив или терен, върху който да монтира такава инсталация. За преодоляването на този проблем биха спомогнали разширяването на понятието „произвеждащ потребител“, както и подкрепата на съвместно организирани инсталации (енергийни кооперативи).

4.16. В публикувано съвсем наскоро проучване на CE Delft се изчислява, че най-късно до 2050 г. 83 % от домакинствата биха могли сами да произвеждат електроенергията за собствени нужди.

4.17. В много случаи обаче съществува сериозен проблем в това, че именно социално слабите граждани не разполагат с пари за необходимите инвестиции. „Недостатъкът“ на енергията от ВЕИ е, че отначало трябва да се направи относително висока инвестиция, но след това текущите разходи са много малки (както е известно, слънцето и вятърът са безплатни). Този проблем обаче също може да намери политическо решение, включително чрез съответни стратегически инвестиции.

4.18. Един пример в това отношение предлага Подляското воеводство в Полша, където в момента се разработва програма за подпомагане на малки фотоволтаични инсталации. С инвестиционна субсидия от 60 % в съчетание с планираната в Полша система за нетно отчитане разходите за потребителите там могат да се намалят наполовина.

4.19. Във връзка с това Комитетът предлага Комисията, Съветът и ЕП да се занимават вече по-интензивно и със средносрочните и дългосрочните развития, които биха могли да имат положително въздействие за потребителите. Като пример в това отношение следва да послужи електромобилността. Предвижданията са, че през следващите 20-30 години на пазара ще се предлагат все повече електрически автомобили. Един електрически автомобил изразходва 14 кВт/ч на 100 км, което при цена на електроенергията от 0,25 евроцента/кВт/ч означава 3,50 евро. За 100 км, пропътувани с автомобил с двигател с вътрешно горене, при разход на гориво от 7 л/100 км и цена от 1,20 евро/литър, цената е 8,40 евро. За производството на количеството електроенергия, необходимо на един електрически автомобил за 10 000 км пробег, сумарно е достатъчна фотоволтаична инсталация с 6 модула; с инвестиция от около 3 000 евро такъв тип автомобил би могъл в продължение на 20 години да се зарежда с електрически ток (собствено производство). Досега твърде малко се дискутират икономическите аспекти както за гражданите, така и потенциално за регионите, които могат да се свържат помежду си чрез прехода към електромобилност.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следното контрастановище получи поне една четвърт от подадените гласове, но беше отхвърлено за сметка на становището на секцията, което беше прието от пленарната сесия.

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК очаква новата структура на пазара на електроенергия във вида, в който е предложена от Европейската комисия като част от енергийния пакет есен/зима, да доведе до пълна интеграция на източниците на възобновяема енергия на общия пазар на електроенергия, което представлява важен инструмент за изпълнение на ангажиментите на ЕС в областта на опазване на климата.

1.2. Това предложение трябва да цели да гарантира надеждност и сигурност на доставките на електроенергия в дългосрочен план, да доведе до премахване на съществуващите нарушения на пазара, като благоприятства цени на електроенергията, които да осигурят конкурентоспособността на европейската икономика и са стабилни и финансово достъпни за крайните клиенти, включително групите с ниски доходи.

1.3. ЕИСК изразява убеждение, че новата структура на пазара на електроенергия, в окончателния си вид, ще позволи да се намалят или премахнат рисковете от потенциални отрицателни въздействия върху енергийната бедност.

1.4. ЕИСК счита, че процесът на преобразуване, при който пазарът на електроенергия ще премине от настоящия си вид към нова структура, ще бъде свързан с рискове от потенциално въздействие по-специално върху уязвимите групи от потребители на електроенергия.

1.5. Според ЕИСК рисковете, които носи преобразуването на пазара на електроенергия в нова структура на пазара, са свързани именно с необходимостта от фундаментално укрепване на мощността на националните мрежи за пренос на електроенергия от 220/440 кВt, както и взаимовръзваността на техния капацитет, от укрепване на ролята на разпределителните мрежи до ролята, която се изпълнява понастоящем единствено от преносните мрежи (например, да осигуряват стабилност на мрежата) и от превръщането им в „интелигентни“ системи, от решаване на проблема със съхранението на големи електроенергийни мощности, от децентрализиране на производството на електроенергия, от свързване на децентрализираното производство към електроразпределителните мрежи и от промяна на естеството на ролята и поведението на потребителите на електроенергия на пазара.

1.6. Изброените процеси на преобразуване са дългосрочни, реализирането им ще отнеме десетилетия и ще са нужни мащабни инвестиции, достигащи стотици милиарди евро, както и други разходи от подобен порядък, свързани с разработването на нови технически решения, които често все още са неизвестни.

1.7. Що се отнася до цялостното прилагане на пазарните принципи, важна част от разходите ще бъде включена в регламентираната съставна част на цената на електроенергията, което, в процеса на преобразуване, може да доведе до потенциални отрицателни последици, водещи до енергийна бедност на уязвимите групи от населението.

2. Въведение

2.1. На 14 март 2016 г. словашкото председателство на Съвета на ЕС изпрати писмо до ЕИСК с искане да изготви становище относно социалното измерение на новата структура на пазара на електроенергия в контекста на икономическото и социалното развитие.

2.2. Поискано беше да се анализират в по-широк контекст факторите, които оказват влияние върху пазара на електроенергия, и да се направи оценка на тяхното въздействие върху развитието на цените на енергията в ЕС, така че това развитие да бъде устойчиво не само от гледна точка на околната среда (опазване на климата), но и в икономически и социален план, и най-вече по отношение на сигурността и наличността на доставките на електроенергия.

2.3. В искането си словашкото председателство отбелязва, че новата структура на пазара на електроенергия носи възможности за потребителите и им предлага по-проактивен начин на взаимодействие с пазара. Освен възможните последици от повишаването на цените на електроенергията за конкурентоспособността на промишлеността на Съюза, все пак е важно да се вземат предвид потенциалните опасности, които това повишаване може да създаде за социално уязвимите клиенти.

2.4. В много от предишните си становища ЕИСК разгледа задълбочено очакваното развитие на енергийния пазар и счита, че приетите от него препоръки и заключения все още са актуални. Освен това настоящото становище се отнася само до рисковете, които новата структура на пазара на електроенергия може да породи за социално уязвимите групи от населението, и до специфичните прояви на енергийна бедност, свързани с възможността за достъп до електроенергия.

3. Основни проблеми, пред които е изправен в момента пазарът на електроенергия в ЕС, и рискове, свързани с развитието му в средносрочен план

3.1. Основните проблеми, пред които е изправен в момента пазарът на електроенергия в ЕС, могат да бъдат обобщени по следния начин:

- пазарът на електроенергия търпи сериозни нарушения,
- инвестициите за оборудване, предназначени за нови регулируеми енергийни източници, не са достатъчни,
- развитието на преносната инфраструктура се пренебрегва в полза на подем в областта на възобновяемите енергийни източници,
- сигурността и надеждността на доставките на електроенергия отбелязват спад и са застрашени,
- няма ефективна координация на националните енергийни политики, като се има предвид, че тя трябва по-скоро да бъде под формата на сътрудничество и координация в рамките на транснационалните региони въз основа на действителните условия, които преобладават на съществуващите пазари,
- нарушаването на пазара на електроенергия се задълбочава поради неефективната интеграция на пазарите.

3.2. Друг важен негативен фактор, обуславящ нарушеното функциониране на практика на пазарите на електроенергия в ЕС, е свързан с факта, че някои от основните групи възобновяеми енергийни източници са географски отдалечени от районите на високо потребление на електроенергия; към това трябва да се добави и липсата на достатъчно мощности за пренос в рамките на държавите. Неконтролираното производство на електроенергия, по-специално на вятърна енергия, е предпоставка, в моменти на временни пикове, за пренос на електроенергия към съседните държави, което след това предизвиква кризи в преносните мрежи с висок риск от прекъсване на електрозахранването.

3.3. В много държави членки, за да се противодейства на несигурността на доставките от възобновяеми източници, са въведени механизми за капацитет, които включват някои дискриминационни елементи, като например: ориентирани към предварително избрани технологии за производство на електроенергия или изключване на трансграничните доставки. Новият модел на пазара на електроенергия следва да вземе под внимание и да елиминира съществуващите пропуски; в същото време е жизненоважно да се повиши качеството на електроенергийната инфраструктура в ЕС.

3.4. Преносните мрежи на държавите членки не гарантират оперативно покритие в случай на местен недостиг на ресурси между държавите членки; поради това изглежда проблематично интеграцията на пазара на електроенергия да продължи при настоящите обстоятелства. В Европа има няколко регионални пазара на електроенергия, които не си сътрудничат помежду си и чиито действия не са достатъчно координирани.

3.5. Взаимното им свързване се извършва постепенно, в съответствие с действащото законодателство (мрежови кодекси). Към момента съществуват значителни различия между тези пазари, било то по отношение на оперативната им сигурност или на равнището на цените, на които се предлагат стоките и услугите. Този процес на интеграция е жизненоважен, но изглежда ще бъде твърде труден за изпълнение.

3.6. Редица държави членки, в отговор на проблемите с интегрирането на непостоянните възобновяеми енергийни източници в енергийните си системи, прибегват до механизми за капацитет, които гарантират надеждността и наличността на доставките на електроенергия, когато възобновяемите енергийни източници не могат да бъдат използвани заради зависимостта си от природните условия. Това използване на механизмите за капацитет се извършва под формата на пазари за капацитет или на стратегически резерви. По своя характер стратегическите резерви са неутрални спрямо пазара на електроенергия и следва да получат предимство като целесъобразно решение от пазарна гледна точка, докато пазарите за капацитет носят риск от нарушаване на пазара.

3.7. Перспективите за развоя на ситуацията в областта на енергетиката през следващите двадесет години са важен фактор, който ще се отрази върху окончателната форма на новата структура на пазара на електроенергия и разбира се ще окаже въздействие върху уязвимите клиенти. Във връзка с това е необходимо да се вземат под внимание следните фактори:

3.7.1. Поради настъпилите промени през последните десет години, положението в областта на електроенергията в ЕС изисква спешно решение, основано на обективно стратегическо мислене. Надеждното устойчиво снабдяване с електроенергия на приемлива или достъпна цена не може да остане само на етап реторика, а трябва да бъде здраво обвързано с трите основни стълба на устойчивото развитие. Само за обновяването на мрежите вероятно ще бъдат необходими 655 млрд. щатски долара.

3.7.2. През периода 2016—2025 г. инсталирани термични мощности в ЕС, представляващи около 150 GW, ще достигнат края на експлоатационния си срок, т.е. една четвърт от настоящите термични мощности в ЕС. За да се запазят адекватността на системата за производство на електроенергия и доставките за потребителите, трябва да се изгради 100 GW нов термичен капацитет със стабилна мощност, като се има предвид, че до 2035 г. изкопаемите източници ще произвеждат 200 GW, и то в случай че се потвърдят предположенията относно технологичното развитие в областта на енергийната ефективност и съхраняването на електроенергия.

3.7.3. При настоящото състояние на пазара на електроенергия обаче не е възможно да се инвестира в такива производствени мощности и гарантирането на енергийната сигурност ще изисква радикални системни реформи, за да се постигне стриктно прилагане на пазарните механизми, придружено от положително въздействие върху цените за крайните потребители.

Контрастановището беше отхвърлено със 141 гласа „против“, 91 гласа „за“ и 22 гласа „въздържал се“.

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

520-РА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 19 И 20 ОКТОМВРИ 2016 Г.

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Европейски стандарти за 21-ви век“

(COM(2016) 358 final)

(2017/C 034/13)

Докладчик: **Antonello PEZZINI**

Консултация	Европейска комисия, 17.8.2016 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 358 final]
Компетентна секция	Единен пазар, производство и потребление
Приемане от секцията	4.10.2016 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	20.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	147/0/2

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК смята за изключително важно наличието на нова визия за организиране на европейска система за стандартизация (ЕСС), която да може да се приспособява към непрекъснато променящата се международна обстановка и да е в състояние да носи все повече ползи за предприятията, потребителите, работниците и околната среда.

1.2. В ролята си на „дом на гражданското общество“ ЕИСК отдава особено значение на подобряването на прозрачността и приобщаващия характер на ЕСС и отправя искане за проактивна роля в стратегическата ориентация, в прилагането и разпространението на нормативните актове, както и в подкрепата на култура на стандартизацията.

1.3. ЕИСК подчертава значението на засилването на стратегическата роля на техническата стандартизация, за да се гарантира:

- качество, безопасност и ефективност на стоки и услуги;
- все по-високо равнище на защита на потребителите, работниците и околната среда;
- повече иновации за конкурентоспособност на предприятията.

1.4. ЕИСК приветства поставянето на началото на съвместната инициатива за стандартизация (СИС) между публичните и частни партньори на ЕСС за намирането на общ подход при определянето на приоритетите, при разработването на общи действия, имащи за цел модернизиране и опростяване на приемането на стандартите.

1.5. ЕИСК обаче изразява голямата си загриженост от ограничените конкретни указания за прилагане и съответните финансови ресурси, които са от основно значение за превръщането на една обща иновативна визия в конкретни стратегии и действия за модернизиране.

1.6. В това отношение ЕИСК препоръчва публично-частното партньорство на СИС ⁽¹⁾ да бъде структурно и финансово обвързано с рамката на съвместните инициативи от „Хоризонт 2020“ ⁽²⁾ с цел:

- да се гарантира постигането на ясно определените технически и нормативни цели в сектора на индустрията, услугите и потреблението;
- да се постигне по-голяма и по-добра концентрация на финансовите и човешките ресурси и познанията за споделени приоритети.

1.7. ЕИСК подкрепя Комисията в създаването на интегрирана и структурирана система с цел постигането на обща стратегия, която да доведе до намаляване на разпокъсването на стандартите и на техните системи за планиране.

1.8. Ето защо ЕИСК подкрепя една по-добра система за управление в стратегиите за действията в областта на стандартизацията, която да вземат предвид сближаването на технологиите и компютъризацията на предприятията и услугите, както и новите и нарастващи правомощия в социалната и екологичната сфера, а също и заявява, че може да работи редом с настоящия технически комитет за стандартизация.

1.9. В европейския междуинституционален диалог за стандартизацията би следвало да се отреди привилегирована роля на представителите на всички заинтересовани страни. Постоянните групи за оценка и ръководство би трябвало да бъдат създадени в рамките на институциите на ЕС, на първо място в ЕИСК и Комитета на регионите (КР), предвид правомощията за задължителна консултация, предоставени от член 114 на ДФЕС.

1.10. ЕИСК смята за необходимо в рамките на ЕСС и компетентните генерални дирекции на Комисията да се засили капацитетът за координирано използване на инструмента на техническата стандартизация за съответните сектори, особено в сектора на услугите.

1.11. Комитетът счита за приоритет предприемането на действия за развитие на истинска европейска култура на стандартизация, като се започне от основното образователно равнище и се стигне до вземащите политически решения и водещите преговори за международни споразумения, с одобрението и подкрепата на приобщаваща европейска кампания за осведомяване.

1.12. ЕИСК подчертава, че една наистина иновативна европейска политика в областта на стандартизацията трябва да бъде в съответствие на първо място с принципа на удовлетвореност на клиентите в лицето на гражданите, предприятията и работниците, и да постига високи равнища на безопасност, качество и ефективност, нова заетост и конкурентоспособност в международен план при балансиран и гъвкав подход между стандартизация и творчество ⁽³⁾.

2. Система за техническа стандартизация в контекста на европейските и световните предизвикателства

2.1. Техническата стандартизация играе главна роля за функционирането на вътрешния пазар и за международната конкурентоспособност на стоките и услугите. Тя е стратегически инструмент за гарантиране на качеството, ефективността и безопасността на стоките и услугите, оперативната съвместимост на мрежите и системите, високите нива на защита на предприятията, работниците, потребителите и на опазването на околната среда, а също и на по-високи равнища в областта на иновациите и социалното включване.

⁽¹⁾ Съвместна инициатива за стандартизация (*Joint Initiative on Standardization (JIS)*).

⁽²⁾ Вж. например публично-частното партньорство в областта на метрологията.

⁽³⁾ Вж. становище ТЕН/593 — Приоритети за стандартизацията в областта на ИКТ за цифровия единен пазар (ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 92).

2.2. В светлината на развитието на новите технологии, на политическите приоритети и световните тенденции, по-специално по отношение на услугите, и на информационната революция е необходимо да се преразгледа европейската система за стандартизация (ЕСС), за да се запазят нейните многобройни успехи, да се поправят недостатъците ѝ, да има стремеж към подходящ баланс между европейското и националното измерение, както и между свобода на иновациите, творчество и оперативна съвместимост на техническите стандарти и по-общо, за да се отговори на новите нужди и очаквания на предприятията, потребителите, работниците и европейското общество като цяло.

2.3. В ролята си на „дом на гражданското общество“ ЕИСК отдава особено значение на подобряването на прозрачността и приобщаващия характер на ЕСС и отправя искане за по-силна проактивна роля в стратегическата ориентация, в прилагането и разпространението на нормативните актове, както и в подкрепата на култура на стандартизацията, като основа на успеха на предприятията и бъдещите поколения.

2.4. ЕИСК винаги е посочвал, че „един бърз и ефективен европейски процес на стандартизация с широко участие представлява не само основен елемент от архитектурата на единния пазар и е опората на европейската интеграция и на стратегията „Европа 2020“, имаща за цел нейното изграждане, но се явява най-вече основен елемент от конкурентоспособността на европейската икономика и инструмент за насърчване на иновациите“⁽⁴⁾. Именно поради това са необходими ясни и прозрачни стандарти в защита на потребителите и предприятията, както и на околната среда и на обществото.

2.5. Главните общи цели на ЕСС се изразяват в това, стандартите и европейският процес по стандартизация да допринесат в по-голяма степен за свободното движение на стоки и услуги на вътрешния пазар, за стимулирането на растежа и иновациите и на конкурентоспособността на европейските предприятия, по-специално на МСП — като същевременно се гарантират високи равнища на защита на потребителите и на околната среда — посредством по-всеобхватни, но бързи за изготвяне приобщаващи и прозрачни процеси, както на национално, така и на европейско равнище, въз основа на признати критерии като предвидените от споразумението на СТО относно техническите пречки пред търговията и Регламент (ЕС) № 1025/2012.

2.6. Неотдавна ЕИСК подчерта, че „европейската стандартизация трябва да спомага, посредством приноса на социалните партньори и заинтересованите страни, за допълването и обогатяването на протичащите в световната икономика процеси“, както и че е желателно „културата на европейската стандартизация в глобалните процеси на стандартизация да присъства по-силно и да има и по-голяма тежест“⁽⁵⁾, включително и посредством осведомяване за комуникацията, по-лесния достъп и разумните разходи.

2.6.1. Също толкова важно е и да се поддържа точен баланс между стандартизация и творчество⁽⁶⁾, като се гарантира възможността както на занаятите, така и на по-малките предприятия, възможността да се изразяват свободно и да обогатяват продуктите и услугите при спазване на основните ограничения, определени от стандартите.

2.7. На европейската стандартизация е отредено да играе ключова роля в създаването и функционирането на единния пазар на продукти и услуги чрез постепенното хармонизиране на равнището на ЕС на националните стандарти, които често пъти са предпоставка за създаването на технически пречки за достъпа до националните пазари и търговията, както и на търговията между европейските държави.

2.8. Със сближаването на технологиите и с компютаризацията на обществото, предприятията и обществените услуги, традиционното разделение между обща и цифрова стандартизация намалява, както ясно се посочва и в друго становище⁽⁷⁾ на ЕИСК, и включва необходимостта от последователен подход при планирането и определянето на приоритетите в областта на стандартизацията в рамките на Комисията.

2.9. Предвид изразените от различни представители от икономиката и индустрията на ЕС предпочитания за международни стандарти ISO/IEC, е изключително важно да се засили ЕСС, за да се гарантира съответствието на международните стандарти с една бърза и ефективна европейска стандартизация, в която участват всички заинтересовани страни, по-специално и представители на по-малките предприятия, на потребителите и на други заинтересовани страни.

2.10. Увеличаване на разработването на доброволни европейски стандарт за услуги би могло да бъде стимул за заетост и растеж, при който да има по-голямо трансгранично предоставяне на услуги и по-голяма интеграция на пазарите, като с това се позволи използването на целия потенциала на сектора в европейската икономика, като се спазват и зачитат условията на труд и живот на местно равнище и се спомогне за премахването на пречките, произтичащи от прилагането на национални системи за сертификация.

⁽⁴⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 69.

⁽⁵⁾ ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр.1.

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 3.

⁽⁷⁾ Вж. бележка под линия 5.

2.11. В отговор на бързото развитие на технологичните цикли, на по-голямата сложност и взаимодействие на индустриалните системи, все по-несигурните граници между продуктите, услугите и ИКТ, Европейската комисия (ЕК) постави началото на съвместна инициатива за стандартизация с публични и частни партньори на ЕСС — каквато беше и препоръката на ЕИСК — във връзка с определянето на обща споделена визия и общ път за насочване на усилията към редица инициативи с цел модернизация, определяне на приоритети, ускоряване и опростяване приемането на стандарти до края на 2019 г. чрез:

- осведомяване, обучение и разбиране на европейската система за стандартизация;
- своевременно, качествено определяне на приоритети и програми за стандарти в съответствие с рамката за научни изследвания и иновации;
- координиране, сътрудничество, прозрачност и приобщаване на представители, включително и на по-малки;
- активно и прозрачно участие на всички заинтересовани страни;
- конкурентоспособност и международно измерение с развитието на общи модели за стандарти.

3. Предложения на Европейската комисия

3.1. Съобщението на Комисията представлява визия, придружена от пакет за стандартизация, който предвижда редица цели за модернизиране на европейската система за стандартизация — ЕСС:

- **съвместна инициатива за стандартизация — СИС:** иновативен процес на партньорство между европейски и национални организации по стандартизация, индустрията и професионални асоциации, МСП, асоциации на потребителите, синдикати, природозащитни организации, държавите членки, Европейската асоциация за свободна търговия (EFTA) и ЕК с цел развитие на конкретни действия за ускоряване и опростяване на дейностите по техническа стандартизация;
- **европейски техническо-нормативни стандарти за услугите:** ръководство за насърчаване развитието на доброволни европейски стандарти в сектора на услугите, намаляване на пречките, произтичащи от националните стандарти и схеми за сертификация, както и подобряване на информацията за доставчиците на услуги;
- **структуриран междуинституционален диалог между ЕК, Европейския парламент, Съвета, ЕИСК, КР:** система за годишно отчитане и обратна връзка относно прилагането на политиката в областта на стандартизацията на ЕС;
- **представяне на годишни работни програми:** работната програма за 2017 г. определя годишните приоритети на ЕСС.

3.2. По-специално в сектора на услугите ЕК възнамерява:

- да извърши анализ на областите на конфликт или на припокриване на национални стандарти;
- да договори критерии за определяне на приоритети за европейски стандарти за услугите;
- да извърши преглед с цел събиране на информация за действащите национални стандарти и практики за съответните разрешения за стандарти и сертификати;
- да отправи искане към CEN за ежегодно представяне на списък с областите на потенциален конфликт или припокриване на национални стандарти за услуги или евентуални празноти при разработването на стандарти;
- да отчита европейското измерение, преди да наложи разработване на национален стандарт;
- да препоръча на държавите членки да проучат използването на европейски стандарт за услуги.

3.2.1. Освен това ЕК предлага да се улесни предоставянето на информация относно хармонизираните европейски стандарти посредством по-добър достъп до единен цифров портал, предложен в стратегията за единния пазар.

4. Общи бележки

4.1. ЕИСК изразява съгласие — за пореден път⁽⁸⁾ — с неотложната нужда от ефективна и ефикасна модернизация на европейската система за стандартизация, която се обсъжда повече от пет години, и счита за изключително важно да има една нова обща визия и конкретни действия, за да се отговаря, винаги на доброволен принцип, на световните предизвикателства в областта на стандартизацията с иновативен процес на сътрудничество, основан на консенсус, за съвременното разработване на стандарти в бързо развиващата се технологична среда.

4.2. ЕИСК счита за необходимо да се постави началото на процес на стандартизация още от етапа на научните изследвания и развойната дейност чрез съвместни предварителни и последващи действия и укрепване на механизмите за прехвърляне на европейските стандарти на международно ниво с подкрепата на индустрията и представители на МСП, на потребителите, на социалните партньори, на природозащитниците и на съответните участници от гражданското общество.

4.3. Според ЕИСК, за да бъдат ефективни и ефикасни в национален и международен план действията за модернизация на ЕСС, посочени в общия документ на СИС, е необходимо приоритетно:

- да се приведат в съответствие системите за планиране, разработване и наблюдение на различните европейски референтни рамки, като се засили координацията между тях;
- да се осигури многогодишна рамка, подплатена с финансови ресурси, за европейските органи по стандартизация, за да се вземат конкретни мерки по отношение на предвидените действия⁽⁹⁾;
- да се подкрепи финансово и организационно приобщаващото участие на по-слабите и подсиgurени с по-малко ресурси организации и представители чрез действия за разработване на техническо-нормативни стандарти, „осведомяване, обучение и разбиране“, както и „европейско“ приобщаване и в „международното измерение“.

4.3.1. В това отношение ЕИСК препоръчва да се създаде инициатива за публично-частно партньорство в рамките на съвместните технологични инициативи (СТИ) на „Хоризонт 2020“ във основа на предназначения път за СИС, с адекватни финансови ресурси и структурирана система за дефиниране на стратегии и приоритети.

4.4. ЕИСК изразява загриженост и от липсата на силна и иновативна структура за привеждане в съответствие на приоритетите, както на равнище различни политики на ЕС и на различните ръководни органи, които ги прилагат, така и на равнище инструменти за планиране, освен Комитета по стандартизация и похвалните инициативи, каквито са СИС и структурирания диалог.

4.4.1. Затова според ЕИСК е необходим нов управителен орган за изготвянето и наблюдението на стратегии за действия в областта на стандартизацията, обхващащи всички различни аспекти на стандартизацията — от научни и технологични до социални и екологични, който да работи наред с настоящия технически комитет за стандартизация.

4.4.2. Комитетът счита, че неотложната необходимост да се пристъпи най-сетне към значителна модернизация и придаване на стойност на ЕСС не може да бъде удовлетворена ефикасно при модел от типа „обичайна дейност“, предвид настоящите искания на Съвета от март 2015 г. в това отношение. В европейския структуриран междуинституционален диалог за стандартизацията би следвало да се отреди проактивна привилегирована роля на представителните органи, по-специално КР и ЕИСК, предвид правомощията за задължителна консултация, предоставени от член 114 на ДФЕС.

5. Конкретни бележки

5.1. **Бързина и съвременност на европейските технически стандарти.** Налице са различни интереси по отношение на бързината и трудностите при прилагането на „универсално подходящо за всички“ решение, за да се намалят необходимите срокове и пропуските при наблюдението на процесите. Съвременността е по-важна от бързината, ако последната може да застраши постигането на консенсус.

⁽⁸⁾ Вж. бележка под линия 4.

⁽⁹⁾ Вж. приложение 1 относно СИС от Стратегията за единния пазар, 13.6.2016 г., Амстердам

5.2. **Подкрепа за конкурентоспособността на европейските предприятия.** Преодоляване на пречките пред участието на МСП в процесите на изготвяне/прилагане на стандартите и укрепване на връзките между стандартизация и иновации и научноизследователските проекти, включително посредством дейности за изграждане на капацитет за малките предприятия.

5.3. **Подкрепа за законодателството и политиките на ЕС.** Налице са все повече искания за стандарти в подкрепа на законодателството и политиките на ЕС: необходимо е да се увеличи капацитетът за координация между различните участници и заинтересовани субекти.

5.4. **По-силен капацитет за изпреварващи действия.** Необходимо е да се увеличи способността да се реагира своевременно на нуждите от изпреварващо създаване на стандарти, в определянето на процесите на европейска стандартизация, също и с цел да се намалят рисковете от национални стандарти, които могат да отслабят цялостната ефективност на ЕСС.

5.5. **Приобщаване.** Нужно е да се подобрят възможностите за представяне на участниците от гражданското общество и на по-малките организации чрез действия за *изграждане на капацитет*. ЕИСК вече е имал възможност да наблегне върху „значението на улеснения достъп до процесите по стандартизация за МСП и обществените участници ...“ и да настоява за „задълбочено проследяване на усилията, полагани от основните действащи лица в областта на стандартизацията, с цел засилване на приобщаващото измерение на ЕСС“⁽¹⁰⁾. Необходимо е да се гарантира на организациите, посочени в приложение III, специален статут на член/партньор с ясни права и задължения, особено що се отнася до правото на мнение.

5.6. **Подкрепа за европейските стандарти на световно равнище.** Необходимо е по-силно приобщаване, капацитет за представителство, компетентност и последователност, особено в ISO/IEC/ITU най-вече за малките предприятия, потребителите и околната среда — и в многостранните форуми и споразумения за свободна търговия.

5.7. **Управление.** Необходимо е:

- да се преработят структурите за управление и координация с цел да станат ефикасни;
- да се подобрят оперативно съвместимите комуникационни мрежи на ЕК по отношение на процеса на стандартизация;
- да се хармонизират работните методи чрез прозрачни структури за планиране, включващи публично-частно партньорство и механизми за интерактивен диалог.

5.8. **Многогодишна финансова подкрепа.** Абсолютно е необходима многогодишна рамка за финансова обезпеченост, не само за предварителните и съпътстващите проучвания в областта на стандартизацията⁽¹¹⁾, за действията в сферата на обществото и науката и социалните и хуманитарните науки и за формиране на съзнание и широко разпространена култура на стандартизация, но също и за подпомагането на стратегии и конкретни пилотни действия в сферата на стандартизацията, в авангардни сектори, чрез използване на съфинансиране в общата регулаторна рамка и на „Хоризонт 2020“.

5.9. **Организация и стратегии за бъдещето.** Необходимост от анализ на въздействието на бъдещите международни стандарти върху европейския пазар и анализ за перспективите по сектори и между секторите. Необходима е периодична и последваща оценка на ефикасността от прилагането на приетите действия с участието на специални механизми в институциите, като постоянна група за стандартизация в ЕИСК и подобни органи в рамките на КР и Европейския парламент.

5.10. **Стандартизацията като инструмент за политики на ЕС.** За всички европейски политики е необходимо в рамките на ЕСС и компетентните генерални дирекции на Комисията да се засили капацитетът за активиране и координирано използване на инструмента на съответната техническа стандартизация за отделните сектори.

⁽¹⁰⁾ „Годишна работна програма в областта на европейската стандартизация за 2016 г.“ (ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 81).

⁽¹¹⁾ Вж. програмата EMPIR за метрология 2014—2020 г.

5.11. **Структуриран междуинституционален диалог.** Според ЕИСК този инструмент трябва да бъде изцяло интерактивен и проактивен, като се използват дейностите на постоянните групи в европейските институции, с участието, от самото начало на работата по планирането, на КР и Европейския икономически и социален комитет, предвид предоставените от ДФЕС правомощия ⁽¹²⁾, особено на последния, по отношение на вътрешния пазар, от който стандартизацията е неразделна част.

Брюксел, 20 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Вж. по-конкретно член 114 от Договора за функционирането на ЕС.

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за преодоляване на блокирането на географски принцип и на други форми на дискриминация въз основа на националността, мястото на пребиваване или мястото на установяване на клиентите в рамките на вътрешния пазар и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО“

[COM(2016) 289 final — 2016/0152 (COD)]

(2017/C 034/14)

Докладчик: **Joost VAN IERSEL**

Консултация	Европейски парламент, 9.6.2016 г. Съвет на Европейския съюз, 10.6.2016 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 289 final — 2016/0152 (COD)]
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	4.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването	216/3/6
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства предложението за регламент относно блокирането на географски принцип както за предприятията, така и за потребителите, като задължителен елемент от стратегията за цифров единен пазар. Това обаче е малка стъпка, а не радикална промяна. Предприятията и клиентите — както потребители, така и предприятия в ролята на крайни ползватели — ще продължат да се сблъскват със съществени трудности, когато продават и купуват в рамките на единния пазар.

1.2. ЕИСК настоятелно призовава Европейската комисия и Съвета да въведат амбициозни и ясно определени правни разпоредби с оглед на успешното функциониране на цифровия единен пазар в полза на потребителите и предприятията, и като предпоставка за създаването на устойчива спрямо останалия свят европейска икономика. Такива разпоредби също така биха създали положителна представа за Европейския съюз.

1.3. Предстои да видим дали регламентът наистина ще смекчи неудовлетворението на потребителите. Въпреки че традиционната офлайн търговия ще запази своето значение, броят на дружествата, които се занимават с трансгранична онлайн търговия, понастоящем е доста ограничен. Потенциалът на покупките и продажбите онлайн, и по-специално през граница, обаче е огромен.

1.4. Спешно е необходимо да се установят еднакви условия на конкуренция за офлайн и онлайн търговията. Следователно ЕС следва да насочи усилията си не само към преодоляване на необоснованото блокиране на географски принцип, но също така и към премахване на оставащите пречки в рамките на единния пазар, които възпират или затрудняват търговците да извършват онлайн и/или офлайн продажби през граница.

1.5. Доверието на предприятията и потребителите следва да се насърчава чрез паралелното приемане на други правни разпоредби. Сред някои от най-важните са регламент относно доставката на колетни пратки⁽¹⁾, с цел облекчаване на проблемите с транспортирането и намаляване на разходите чрез лоялна конкуренция, който да включва и социални разпоредби и да спазва изцяло законодателството на ЕС в тази област, и балансирано преразглеждане на правилата на ЕС в областта на авторското право.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно Предложението за регламент относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки, което допълва отправените в настоящото становище предложения (вж. страница 106 от ОВ).

1.6. ЕИСК се противопоставя на необоснованото блокиране на географски принцип, но посочва редица основателни причини, които предприятията, и най-вече МСП и микропредприятията, могат да имат за избягване на трансграничната онлайн търговия или за отказ от нея, както и за коригиране на цените и/или условията, произтичащи от разликите между пазарите. Те засягат, наред с другото, различните правни среди, допълнителните национални изисквания, допълнителните транспортни разходи, езиковите изисквания относно преддоговорната информация и изискванията към бек-офиса.

1.7. ЕИСК подчертава, че обоснованото блокиране на географски принцип, произтичащо от големите различия между промишлените политики и различните правни системи на държавите членки, възпрепятства спонтанното развитие на МСП и разрастващи се предприятия на територията на цяла Европа. Тези различия от своя страна подкопават прозрачността и предвидимостта, които са крайно необходими за стимулирането на инвестициите и успокояването на пазарите в цифровата ера.

1.8. Предложението за регламент съвсем правилно не налага задължение за търговците да доставят стоки или да предоставят услуги в държавата на клиента, ако търговецът (все още) не прави доставки или не оперира в съответната страна.

1.9. Всеки клиент в рамките на единния пазар основателно ще има достъп до всяка оферта и ще може да закупи стоката или услугата, ако намери начин да вземе стоката или да получи услугата на територия, на която търговецът вече оперира, като по този начин, съвсем разумно, търговците ще получат възможност да прилагат правилата на своята държава на произход.

1.10. Освен това ЕИСК приветства налагането на търговците на изисквания за информация с цел повишаване на прозрачността и предоставяне на информация на клиента в съответствие с Директивата относно правата на потребителите от 2011 г. В това отношение от полза би могъл да бъде един информативен сайт на ЕС. По силата на Директивата относно правата на потребителите от 2011 г. предприятията са задължени да гарантират прозрачността на цените. ЕИСК насърчава предприятията да надхвърлят минималните стандарти, за да спечелят доверието на потребителите.

1.11. ЕИСК приветства първоначалните констатации на наскоро публикуваното от Европейската комисия проучване в сектора на електронната търговия⁽²⁾, и по-конкретно приведените доказателства в подкрепа на факта, че електронната търговия стимулира прозрачността на цените и ценовата конкуренция. Необоснованото блокиране на географски принцип потиска това естествено развитие.

1.12. Някои аспекти обаче изискват допълнително изясняване, а именно:

1.12.1. Спешно трябва да бъде формулиран по-ясно текстът, който определя приложимото право — в член 1, параграф 5 се посочва, че търговецът може да „продава“, както го прави у дома, прилагайки правилата на държавата на произход.

1.12.2. Регламентът не обхваща по-конкретно следпродажбеното обслужване (в случаи на несъответствие, възстановяване на разходите, възможности за компенсация и т.н.), което следователно се урежда от Директивата относно правата на потребителите от 2011 г. В регламента относно блокирането на географски принцип следва да се добави препратка към съответното приложимо законодателство на ЕС. Необходимо е да се обърне допълнително внимание на този въпрос.

1.12.3. Някои важни разпоредби, като член 7 относно санкции при нарушаване и член 8 относно съдействието за потребителите, възлагат на държавите членки отговорността за прилагането на регламента. Трябва да се гарантира, че потенциалните различия при тълкуването няма да доведат до по-голяма разпокъсаност и вследствие на това да отслабят въздействието на регламента. ЕИСК приветства желанието на Комисията да бъде въведен общоевропейски образец на потребителска жалба⁽³⁾.

1.13. Посочената в член 11 дата за начало на прилагането на буква б) от член 4, параграф 1, а именно 1 юли 2018 г., следва да остане отворена и да бъде утвърдена на по-късен етап в зависимост от продължителността на законодателната процедура.

1.14. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за единен образец на жалба.

⁽²⁾ Проучването беше публикувано през май 2015 г., а първоначалните констатации бяха оповестени на 15 септември 2016 г.

⁽³⁾ Предвид различните подходи в отделните държави осъществяването на това предложение няма да е никак лесно. Към момента то е в процес на обсъждане между Комисията и Съвета.

2. Въведение

2.1. Цифровата трансформация в предприятията и цифровите пазари бързо се разпространява по целия свят. Предвид огромните последици от тези динамични процеси Комисията основателно е посочила единния цифров пазар като един от своите основни приоритети.

2.2. ЕИСК също е сериозно ангажиран с дискусиите относно цифровата трансформация. В поредица от становища ЕИСК вече е коментирал всеобхватните и хоризонталните аспекти на цифровизацията и представените от Комисията предложения, засягащи специфични въпроси⁽⁴⁾.

2.3. ЕИСК смята, че цифровата революция изисква надеждни условия за насърчване на единния пазар в тази нова ера. Тези условия трябва да бъдат определени посредством подходяща — нова и/или преразгледана — законодателна рамка, която да гарантира правата на гражданите и потребителите. Освен това предприятията следва да бъдат насърчавани да използват цифрови инструменти и иноваторски решения, които да им позволяват да развиват трансгранична дейност.

2.4. Всяко от 16-те законодателни и незаконодателни предложения, включени в пакета за цифровия единен пазар, трябва да бъде разгледано изцяло от тази отправна точка, като същото важи и за предложението относно блокирането на географски принцип.

2.5. От оценката на текущите практики става ясно, че пред трансграничните онлайн сделки все още има много пречки. Ограниченото трансгранично пазарно развитие често не се дължи на несправедливото сегментиране на пазара, а е резултат от несигурността на търговците по отношение на потребителските нагласи и оставащите административни пречки, различаващите се регулаторни среди и езиковите бариери. Несигурност от този тип може да повлияе и на доверието на потребителите.

2.6. Липсата на информация също допринася за факта, че електронната търговия (както покупките, така и продажбите) се развива бързо на национално равнище, но недостатъчно в трансграничен контекст.

2.7. Що се отнася до транснационалната търговия, съществуват също така съществени разлики между отраслите, големите и по-малките предприятия, както и между различните видове оператори, например търговци на дребно или посредници и уебсайтове, като в същото време обемите на международната онлайн търговия са доста различни в различните държави членки.

2.8. Положението е сложно. С цел насърчване на необходимите равни условия на конкуренция и прозрачни решения за предприятията и потребителите правният пакет за цифровия единен пазар следва да бъде въведен по последователен начин, като в същото време се гарантира пълната съгласуваност с останалите законодателни разпоредби по свързани въпроси, като например ДДС, доставката на колетни пратки, разпоредбите за изхвърлянето на отпадъци и законодателството за защита на потребителите.

2.9. Икономическите и технологичните тенденции са необратими. Следователно в свят, в който онлайн търговията така или иначе ще нараства, целта за създаване на равни условия на конкуренция както за гражданите, така и за предприятията в Европа, трябва да бъде постигната възможно най-скоро.

3. Широк обхват

3.1. В тези дни на революционни технологични развития предприятия — както в областта на производството, така и на услугите — се променят постоянно, появяват се нови стопански модели в областта на споделената икономика и методите за търгуване се адаптират в съответствие с тях. Социалните медии и услуги оказват фундаментално въздействие върху развитието на нови модели на търговия и закупуване на стоки. Те носят огромни последици както за предприятията, така и за потребителите. ЕС следва да приведе съществуващото и новото законодателство в съответствие с новите пазарни реалности, без да прибегва до силов подход, за да не възпрепятства развитието на нови стопански модели и иноваторски подходи.

3.2. Блокирането на географски принцип противоречи на основополагащия принцип на единния пазар. Макар че в много случаи съществуват обосновани причини за различното третиране по отношение на ценообразуването или на условията, които се дължат например на съществуващата разпокъсаност на пазара или на разликите между националните пазари, един отворен и конкурентен пазар, създаващ разнообразни възможности за избор и по-добро качество на разумни цени, ще донесе ползи както на предприятията, така и на потребителите.

⁽⁴⁾ ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 86,
ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 57,
ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 51,
ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 65.

3.3. Значението на електронната търговия от типа „предприятие — потребител“ (както потребители, така и предприятия в ролята на крайни ползватели), трябва да бъде разгледано в по-широк контекст. Предприятията — сега повече от когато и да било — са принудени да използват новаторски решения и да работят ефективно на умерени цени. Новите открития изтласкват границите и помагат на предприятията да станат по-силни и гъвкави. Поради тази причина, наред с другото, ЕИСК напълно подкрепя целта за премахване на дискриминацията по отношение на клиента въз основа на националността и/или на мястото на пребиваване.

3.4. Решението за развиване на международна дейност обаче е и ще остане изключително право на всяко предприятие. Данните от практиката показват, че (преобладаващото) мнозинство(то) от предприятията избират национален подход.

3.5. Европа все още изостава в сравнение със САЩ. Цифровите сектори на Китай и Индия са на път да завладеят силни позиции. Сред 20-те водещи интернет предприятия в световен мащаб няма нито едно европейско. Международните проучвания показват, че Европа е лидер в създаването на нови предприятия. Разпокъсаността на европейския пазар обаче спъва спонтанното развитие на стартиращите и разрастващите се предприятия. Сегментирането на пазара често потиска неговото развитие.

3.6. Комисията основателно прави разграничение между обосновано и необосновано блокиране на географски принцип. Обосновано блокиране на географски принцип при търговията от типа „предприятие — потребител“ се появява основно в резултат на разпокъсаността на пазара на ЕС и на ситуации, при които липсва прозрачност.

3.7. Много показателен страничен ефект от борбата срещу блокирането на географски принцип е възможността за ясно установяване на (нови) недостатъци на вътрешния пазар. От съществено значение е за всеки отделен случай да се прави внимателен анализ дали има или няма основания за ограничаване на достъпа до дадена услуга или за различно третиране по отношение на цените и/или условията въз основа на националността или мястото на пребиваване.

3.8. Щеше да бъде изключително полезно да се изготви картина на евентуалното блокиране на географски принцип и на пазарното развитие на голям вътрешен пазар като този в САЩ, независимо колко труден и скъп може да бъде подобен анализ. Той можеше евентуално да се използва като модел, който Европа да следва. Подобно на Европа, възможно е отделните щати в САЩ да разполагат с известни законови правомощия, които възпрепятстват разгръщането на дейност на територията на цялата държава, но техният обхват със сигурност е по-тесен, отколкото в Европа. Свободното предприемачество и търсенето от страна на потребителите вероятно са в основата на изключителното разрастване на електронната търговия от типа „предприятие — потребител“, което създава плодотворна среда за конкуренцията и за динамичното развитие на стартиращи и разрастващи се предприятия на вътрешния пазар в САЩ.

3.9. Подобна картина може да помогне да се направи оценка на бъдещите процеси в Европа. Анализите на Комисията, основани на проучвания сред предприятията, описват настоящите пазарни практики, които по своята същност са основно национални. Примерът на САЩ може да илюстрира реалния потенциал на стопанската дейност, следваща модела на електронната търговия от типа „предприятие — потребител“, след като се премахнат всички по-големи пречки.

3.10. Насърчаването на трансграничните продажби вече от известно време присъства в дневния ред на ЕС. Бяха въведени редица директиви — като Директивата относно услугите от 2006 г. и Директивата относно правата на потребителите от 2011 г. Те поставят акцент върху защитата на потребителите, като същевременно се стремят да заставят предприятията да гарантират достатъчна прозрачност за потребителите и да сложат край на необоснованата трансгранична дискриминация.

3.11. Комитетът изразява съжаление, че неадекватното въвеждане и неправилното прилагане, както и слабостите, свързани с привеждането в изпълнение на съществуващото законодателство на ЕС, често създават трайни бариери.

3.12. Към днешна дата обаче ефектът на правните разпоредби за насърчаване на трансграничната електронна търговия остава ограничен. Въз основа на задълбочени анализи на пазара и проучвания на предприятията и потребителите Комисията стига до заключението, че „докато онлайн покупките са се превърнали в нещо нормално за потребителите, трансграничните онлайн покупки остават изключение от тази тенденция. Едва половината от предприятията, които продават онлайн, правят това през граница“⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Вж. Оценка на въздействието на предложението за регламент за преодоляване на блокирането на географски принцип и на други форми на дискриминация въз основа на националността, мястото на пребиваване или мястото на установяване на клиентите в рамките на вътрешния пазар (COM(2016) 289 final, стр. 2). В съобщението си от 2012 г. относно услугите в рамките на вътрешния пазар Комисията обаче правилно посочи, че предприятията са свободни да определят географския обхват на своите дейности в рамките на ЕС „дори когато продават онлайн“.

3.13. ЕИСК е съгласен, че трансграничните ограничения, свързани с националността или мястото на пребиваване, подкопават доверието в единния пазар и следователно би трябвало да бъдат премахнати. Въз основа на обширните проучвания би било напълно обосновано да се заключи, че отварянето на европейския пазар за онлайн търговия от типа „предприятие — потребител“ се ползва с широка подкрепа както сред потребителите, така и сред предприятията. Това мнение споделя и Европейският парламент⁽⁶⁾.

4. Актуално състояние

4.1. С цел подобряване на трансграничните покупки и продажби Комисията изготви пакет от мерки в различни области, като регистрацията по ДДС и правила за ДДС за електронната търговия, доставките на колетни пратки, реформа в областта на авторското право, промяна на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите. От първостепенно значение е също така вертикалните споразумения между доставчици и дистрибутори и едностранните мерки от страна на отделни предприятия да отговарят напълно на политиката на ЕС в областта на конкуренцията.

4.2. Предложението за регламент относно блокирането на географски принцип е част от този цялостен пакет. Следва да се отбележи, че редица важни сектори не са обхванати от регламента, например секторът на пациентите/здравеопазването, железопътният превоз на пътници, финансовите услуги (на дребно), музиката в електронен формат, аудио-визуалните услуги и някои форми на хазарт. Обяснението за това е, че тези сектори изискват специални секторни разпоредби, каквито според ЕИСК следва да бъдат въведени в кратък срок, за да се запълнят пропуските в законодателството за цифровия единен пазар.

4.3. Същото важи и за изключително важния въпрос с авторското право. Въпреки че проблемите, свързани с авторското право, основателно са изключени от приложното поле на настоящото предложение, макар и определено да са свързани с него, ЕИСК призовава Комисията да предприеме подходящи мерки за борба с разпокъсаността в тази област с цел смекчаване на неудовлетворението на потребителите и подпомагане на изграждането на истински цифров единен пазар.

4.4. В обобщението на обществената консултация от 2015 г. относно блокирането на географски принцип се стига до извода, че както потребителите, така и предприятията като цяло не са доволни от настоящата разпокъсаност на единния пазар. Изглежда, че предприятията и стопанските сдружения все пак приемат сегашното състояние на нещата, като го отдават на различните правни системи в рамките на отделните държави членки⁽⁷⁾.

4.5. ЕИСК отбелязва, че за МСП е важно предложението да не създава задължение за доставки на територията на цяла Европа. МСП обаче със сигурност ще извлекат ползи от възможността⁽⁸⁾ да могат да продават продукти и услуги на територията на целия континент, особено в пограничните региони, като в същото време, в качеството си на крайни ползватели, се ползват от същите права като потребителите, което ще им бъде полезно при закупуването на продукти и услуги от други държави членки. Освен това ЕИСК подчертава, че успешното прилагане на Регламента относно услугите за доставка на колетни пратки е необходимо условие за подпомагането и стимулирането на трансграничната търговия.

4.6. Различията в правните системи помагат да се обясни разликата между обоснованото и необоснованото блокиране на географски принцип. Като се изключи категорията на предприятията, които просто са решили да не развиват международна дейност, резервите на бизнеса относно премахването на блокирането на географски принцип трябва до голяма степен да бъдат отпаднали на съществуващата несигурност по отношение на различаващите се практики на територията на Европа, които възпрепятстват международната търговия.

4.7. Потребителите имат много оплаквания във връзка с трансграничната търговия, въпреки че наличните извадки в известен смисъл са ограничени по размер и че е желателно да се извърши допълнителна оценка. Оплакванията покриват широк спектър от въпроси, като липса на информация, ограничения при доставката или отказ на доставка, непредоставяне на основания или обяснения при отказ на доставка на услуги или стоки, премаршрутиране, разлики в цените, неприемане на някои кредитни карти, разграничение въз основа на адреса на фактуриране и на доставка, и езикови въпроси. Някои от тези проблеми възникват в резултат на различията в правните системи. Други обаче, които са резултат от договорни разпоредби или съгласувани практики, водещи до доста разпространено вертикално сегментиране на пазара, т.е. въз основа на индивидуални характеристики, следва да бъдат забранени⁽⁹⁾. Засилването на доверието на потребителите и предприятията в онлайн пазарите е от първостепенно значение за насърчаването на трансграничната електронна търговия в полза на потребителите, предприятията и гражданите.

⁽⁶⁾ Вж. Резолюция на Европейския парламент от 19 януари 2016 г. относно „Към Акт за единния цифров пазар“ (2015/2147(INI), глава 2.

⁽⁷⁾ Обобщение на отговорите на обществената консултация на ЕК от 2015 г. относно блокирането на географски принцип, стр. 15.

⁽⁸⁾ Вж. Европейски алианс на малкия бизнес (ESBA).

⁽⁹⁾ Вж. също тематичния документ, представящ първоначалните констатации от проучването в сектора на електронната търговия, проведено от ГД „Конкуренция“ (SWD (2016) 70 final), точка 7.

4.8. Подобно на прилагането на различно третиране по отношение на цените, условията или други аспекти за услуги, предоставяни по едно и също време и на едно и също място (например чрез проследяване на IP адреси или профилиране), необоснованото блокиране на географски принцип следва да бъде забранено. Няма основание за систематично различно третиране във връзка с услуги, като отдаването на автомобили под наем, увеселителни паркове или хотели. Временни промоции или ценови разлики обаче, например по време на училищните ваканции — и в този смисъл временни и хоризонтални — следва да бъдат разрешени.

4.9. Договорните ограничения при трансграничните продажби се проявяват под различни форми и териториални договорни ограничения могат да бъдат открити във всички продуктови категории ⁽¹⁰⁾. Някои на пръв поглед необосновани ограничения обаче в действителност са приемливи, като широко разпространения пример с разликите в ценообразуването. Комисията основателно говори за сива зона ⁽¹¹⁾ в този контекст. Така например разликите в цените могат да бъдат (поне частично) обяснени с различните пазари, различните целеви групи потребители и по-високите разходи, дължащи се на различни или допълнителни национални разпоредби и правни консултации, платежни услуги, обработки при доставка и връщане ⁽¹²⁾.

4.10. Отрицателните нагласи и съответните оплаквания относно фалшивите обещания на единния пазар са широко разпространени сред потребителите, както и сред предприятията. Оплакванията произтичат основно от две припокриващи се явления: националните промишлени политики и различаващото се законодателство.

4.11. ЕИСК често е критикувал съществуването на 28 промишлени политики, тъй като националният фокус върху промишлената политика възпрепятства разгръщането на стопански операции на територията на целия ЕС, и в частност подкопава трансграничния обхват на дейността на МСП. Некоординираните национални политики в съчетание с очевидната липса на единен подход, когато това е целесъобразно, пречат на трансграничното планиране. Непредвидимите или произволните правителствени мерки допълнително засилват несигурността.

4.12. Сегашният пейзаж със сигурност е колоритен: съществуват различни национални стандарти и различни режими за сертифициране; някои сайтове са блокирани, за да не могат да продават от друга държава; режимите за плащане обикновено се различават; езиковите изисквания могат да бъдат възпиращи; органите за надзор на пазара понякога налагат допълнителни изисквания ⁽¹³⁾ и съществуващите директиви на ЕС не се прилагат правилно или изобщо не се прилагат. Добре известен е примерът с член 20 от Директивата за услугите, който държавите членки системно игнорират, въпреки че в конкретния случай липсва яснота относно правилното прилагане на текста. Всички тези фактори подкопават прозрачността на пазара и така желаните равни условия на конкуренция.

4.13. Вътрешният пазар е въпрос от основно значение, който съвременното онлайн общество извежда на преден план. Предприятията и потребителите в целия континент все повече се сближават. Едно кликване на мишката незабавно разкрива огромно разнообразие от възможности за избор. Възможностите за специализирани и прецизни решения могат да нарастват експоненциално. Следва обаче да се има предвид, че дори единният пазар да работи перфектно, между регионите пак ще останат различия.

4.14. Изкуствените бариери пречат на предприятията, особено на МСП, да се развиват спонтанно. Предприятията се стремят да съгласуват действията си, за да заобиколят проблемите или да преодолеят пречките, така че да обезпечат позициите си на пазара. На вертикалните и хоризонталните споразумения между търговци и дистрибутори, както и на различните форми на пазарна сегментация, за които обикновено се счита, че представляват необосновано блокиране на географски принцип, трябва често да се гледа като на защитни мерки срещу това, което предприятията възприемат като произволни национални бариери. Например транспортните разходи и разходите за следпродажбено обслужване, които се дължат на националните политики, могат неочаквано да се окажат по-високи. Поставено при непознати условия, дадено предприятие, което е длъжно да осъществи доставките си при всякакви обстоятелства, може да се затрудни да изпълни задълженията си.

4.15. В някои случаи се използват трансгранични посредници, за да се преодолеят националните усложнения, които възникват между предприятието в държавата на произход и клиентите в друга държава. Въпреки че може да бъде много полезно, това обикновено не улеснява преките отношения между предприятията — доставчици, и клиентите.

⁽¹⁰⁾ Пак там, точки 98 и 99.

⁽¹¹⁾ Пак там, точка 102. Тази сива зона следва да се дефинира по-ясно.

⁽¹²⁾ Пак там, точка 114.

⁽¹³⁾ Вж. например Германия.

4.16. Няма съмнение, че необоснованото блокиране на географски принцип трябва да бъде идентифицирано и че с него трябва да се води борба, но ЕИСК настоява, че наред с въвеждането на подходящите условия трябва да се направят и правилните изводи, свързани с продължаващата разпокъсаност на вътрешния пазар вследствие на различията в националните подходи.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите“

[COM(2016) 283 final — 2016/0148 (COD)]

(2017/C 034/15)

Докладчик: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Консултация	Европейски парламент, 9.6.2016 г. Съвет, 30.6.2016 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 283 final — 2016/0148 (COD)]
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	4.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	219/4/4

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК изразява подкрепата си за предложението на Комисията, като оценява както неговата целесъобразност, така и правилния подход към разглеждането и разработването на темата. В това отношение следва да се изтъкне, че очакваните ползи от прилагането на предложението ще обхванат всички заинтересовани участници — потребителите, предприятията и националните органи, както се посочва в самото предложение.

1.2. Същевременно ЕИСК изразява своето безпокойство и загриженост относно регулирането на многобройните аспекти, съдържащи се в предложението, което може да се отрази върху защитата на основните права и тяхното прилагане от държавите членки.

1.3. От друга страна, ЕИСК настоятелно приканва Комисията и държавите членки да гарантират, че общите процедурни правила, предвидени в член 8 от предложението, се прилагат ефективно в съответствие с принципите на добрата административна практика.

1.4. И накрая, ЕИСК призовава Комисията да предприеме действия за надлежно координиране с държавите членки с цел изпълнение на мерките, предвидени в настоящото предложение, както и да увеличи обхвата на съгласуваните действия.

2. Контекст

2.1. Регламент (ЕО) № 2006/2004 от 27 октомври 2004 г. ⁽¹⁾ за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите (по-нататък „Регламент за СОЗП“), беше приет с положително становище от страна на ЕИСК ⁽²⁾.

2.2. Регламентът за СОЗП хармонизира сътрудничеството между националните органи в европейското икономическо пространство, така че действията на администрациите за защита на потребителите да обхващат изцяло територията на единния пазар.

⁽¹⁾ ОВ L 364 от 9.12.2004 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ C 108, 30.4.2004 г., стр. 86.

2.3. Законодателството, което попада в обхвата на Регламента за СОЗП, е посочено в приложението към него. Приложението се актуализира при влизането в сила на ново законодателство. Понастоящем в приложението са включени двадесет директиви и регламенти в областта на достиженията на правото на Съюза по отношение на защитата на потребителите и търговията с продукти и услуги.

2.4. Целта на Регламента е да се гарантира доброто функциониране на пазарите на дребно в целия ЕС.

2.4.1. С Регламента за СОЗП се определят минимални правомощия за националните органи и им се дава възможност да слагат край на трансграничните нарушения.

3. Оценка на Регламента за СОЗП

3.1. В член 21а от регламента се посочва, че Комисията извършва оценка на ефективността и на предвидените механизми за функциониране, като разглежда евентуалното включване на допълнително законодателство и ако е целесъобразно, представя законодателно предложение за неговото изменение.

3.2. След извършването на външна оценка⁽³⁾ и провеждането на обществена консултация Комисията публикува доклад⁽⁴⁾, в който се посочват факторите, които могат да намалят ефективността на регламента:

- а) недостатъчните минимални правомощия на органите, за да си сътрудничат ефективно и бързо, най-вече в цифровата среда;
- б) недостатъчното споделяне на търговска информация;
- в) ограничената пригодност на механизма за борба с нарушенията, засягащи няколко държави. Националните органи често констатираат подобни нарушения, случващи се едновременно на техните пазари. Следва да бъдат обхванати „широко разпространените нарушения“ и „нарушенията с относително кратка продължителност“, но с неблагоприятни последици;
- г) необходимостта от изменение на приложението към регламента с цел разширяване на приложното му поле въз основа на следните критерии:
 - i) колективните интереси на потребителите;
 - ii) трансграничното значение;
 - iii) аспектът, свързан с правоприлагането и съгласуваността със секторното и хоризонталното законодателство, които са изброени в приложението;
- д) неналагането на никакви допълнителни правни задължения на предприятията.

3.3. Накратко, предлага се укрепване на механизмите за сътрудничество за изпълнението на СОЗП и възможност за ефективно прилагане на законодателството за защита на потребителите за постигането на силен и динамичен единен пазар.

4. Предложението на Комисията

4.1. Общата цел на предложението е отстраняване на нарушенията на конкуренцията и премахване на пречките пред вътрешния пазар. Стремехът е да се запазят и повишат ефективността и ефикасността на трансграничната система за прилагане на законодателството на Съюза за защита на потребителите.

4.2. Настоящият регламент се осъвременява, като се повишава равнището на хармонизация, за да се преодолеят посочените в оценката проблеми чрез засилване на трансграничното прилагане на законодателството на Съюза за защита на потребителите в рамките на единния пазар.

⁽³⁾ Окончателен доклад на Консорциума за оценка на политиката в областта на защитата на потребителите, 17.12.2012 г.

⁽⁴⁾ COM (2016) 284 final, 25.5.2016 г.

4.3. Предложението е в съответствие с принципа на субсидиарност, тъй като защитата на потребителите е част от споделените компетентности между Съюза и държавите членки. От друга страна, то е в съответствие и с принципа на пропорционалност, тъй като в него се предвижда набор от общи минимални правомощия за всички компетентни органи в държавите членки в контекста на неговото приложно поле.

4.4. В рамките на сътрудничеството за справяне с „широко разпространените нарушения“, наред с други инструменти, е предложена обща процедура на равнището на Съюза за справяне със значителни вредни нарушения, които засягат поне 3/4 от държавите членки, чието общо население представлява най-малко 3/4 от населението на ЕС.

4.4.1. Предлага се в случай на „широко разпространени нарушения“ Комисията да взема решение относно започването на общата процедура и да поема задължителната координация на тази процедура. Участието на заинтересованите държави членки в тези действия също ще бъде задължително.

4.5. В уводните разпоредби на предложението се актуализират определенията, за да се отчете разширяването на приложното поле на регламента по отношение на „широко разпространени“ и „преустановени“ нарушения.

4.6. Посочва се начинът за определяне на компетентните органи и единните служби за връзка, като се поясняват техните функции. Установяват се и минималните правомощия за разследване и прилагане на законодателството, като се поясняват съществуващите правомощия и се добавят няколко нови, които компетентните органи считат за необходими в трансграничен контекст.

4.7. Предвижда се и механизъм за взаимна помощ, който, от своя страна, се състои от два елемента:

- искания за информация, които позволяват на компетентните органи да получават информация и доказателства отвъд границите, и
- искания за мерки по прилагане на законодателството, които позволяват на даден компетентен орган да поиска от компетентен орган в друга държава членка да предприеме мерки по прилагане на законодателството.

4.8. Що се отнася до механизма за координиране на надзора, разследването и прилагането на законодателството във връзка с широко разпространени нарушения, се предвиждат инструменти, като координирани действия, общи действия срещу широко разпространени нарушения с европейско измерение и съгласувани разследвания на потребителски пазари.

4.8.1. Създава се нов инструмент за справяне с широко разпространени нарушения с европейско измерение, които е вероятно да причинят вреди на потребителите в голяма част от Съюза. В него се посочват праговете, определящи кои предполагаеми нарушения имат европейско измерение.

4.8.2. Прагът се основава на два критерия: броят на засегнатите държави и тяхното население, като и двата трябва да бъдат изпълнени, за да се приеме решение за общо действие. Целта е да се прекрати нарушението и да се гарантира, когато е необходимо, обезщетение на потребителите благодарение на ангажиментите, поети от търговеца.

4.8.3. В предложението са предвидени общи разпоредби за процедурите за координирани и общи действия, като право на изслушване на търговците, ролята на координатора, вземането на решения и езиковия режим. В него се посочва и правното основание за съгласуваните разследвания на потребителските пазари (повсеместни проверки).

4.9. Накрая, предвиждат се и други дейности на равнището на Съюза, като координиране на други дейности, които допринасят за надзора и прилагането на законодателството, обмена на длъжностни лица между компетентните органи, обмена на информация за политиката за защита на потребителите и международното сътрудничество.

4.9.1. В предложението се съдържа приложение със списък на нормативните актове за защита на интересите на потребителите и се определя приложното поле на регламента *rationae materiae*.

5. Общи бележки

5.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията, което включва задълбочено сътрудничество и подобрява правната сигурност, като създава съвременни, ефикасни и ефективни механизми, които ще намалят вредите, причинявани от трансграничните нарушения на колективните интереси на потребителите и на единния пазар.

5.2. Предложението ще подпомогне всички стопански субекти, страдащи от нелоялната конкуренция на неспазващите изискванията търговци, които са развили бизнес модели, позволяващи им да заобикалят законите и да вредят на потребители от друга държава членка.

5.2.1. То ще засили защитата на потребителите, правната сигурност за предприятията, по-последователното трансгранично прилагане на законодателството и равнопоставените условия на конкуренция на единния пазар, без да е необходимо да се налага непропорционална тежест на предприятията.

5.2.2. ЕИСК припомня, в резултат на горепосоченото, че при упражняване на предоставените им правомощия органите във всички случаи следва да осигуряват подходящ баланс между съответните основни права, каквито са високото равнище на защита на потребителите, свободата на стопанска инициатива и свободата на информация. ЕИСК подчертава колко е важно да се защита правото на защита, правото на изслушване и правото на използване на език по свой избор по време на производството.

5.3. В предложението не само са предвидени решения, които са *a priori* ефективни в съответствие със сериозността и обхвата на широко разпространените нарушения, но в него са включени и мерки за реална защита на правата на потребителите и ползвателите, чието прилагане спрямо случаи извън предмета на настоящото предложение може да представлява интерес.

5.4. С оглед на предмета и целта на предложението е необходимо публичните органи да разполагат с нужните правомощия и средства за ефективно сътрудничество и да могат да приемат мерки за прилагане на регламента. ЕИСК подкрепя увеличаването на минималните правомощия за разследване и прилагане на законодателството, както и на предвидените в предложението средства за компетентните публични органи, като се отчитат различните правни традиции в държавите членки.

5.4.1. За ефективността на прилагането на законодателството е от значение възможността да се разпорежи възстановяване на незаконните облаги, получени в резултат от извършените нарушения, за която ЕИСК вече изрази своята подкрепа⁽⁵⁾. В предложението основателно се прави разграничение между минималните правомощия на компетентните органи да предвиждат обезщетение за потребителя и възстановяването на получените облаги в резултат на нарушенията.

5.4.2. Що се отнася до публичността на санкциите, важно е, че в предложението се предвижда въпросната възможност като мярка за заздравяване на пазара, с цел да се постигне по-голяма прозрачност при неговото функциониране и да се упражни ефективно правото на свобода на информация⁽⁶⁾.

5.5. От друга страна, в предложението не се разглеждат проактивни мерки, спомагащи за постигането на преследваната цел, а то се ограничава до реактивен подход, чийто задължителен характер в редица случаи може да възпрепятства постигането на очакваното въздействие за противодействие на нарушенията, по-специално когато общите процедури или тяхната ефективност се забавят във времето.

5.6. Освен това ще трябва да се преразгледа бъдещото прилагане на регламента с цел да се оцени неговото въздействие върху коригирането на пазара, тъй като санкциониращите действия невинаги водят до отстраняване на нередните практики в желаната степен, нито до обръщане на последствията, особено що се отнася до повторната им проява или извършване.

5.7. Една по-цялостна насоченост на предложението към изкореняване на „широко разпространените нарушения“ вероятно би увеличила гаранциите за успех, като нагласите и очакванията на потребителите и ползвателите също са фактор от първостепенно значение в това отношение.

5.7.1. Поради това познаването на тези очаквания и едновременно прилагане на проактивни и реактивни мерки, със специален акцент върху ползата от саморегулирането и съвместното регулиране, както и от действията за съвместна отговорност на потребителите, могат да създадат взаимодействия, водещи до по-голяма ефикасност и ефективност на предложението.

5.8. ЕИСК оценява положително предвидената в предложението възможност за участие на организациите на гражданското общество, тъй като по този начин се засилват доброто управление, прозрачността и прилагането на принципа на откритост във функционирането на институциите на Съюза⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 20 и ОВ С 162, 25.6.2008 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87 и ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 69.

⁽⁷⁾ ОВ С 11, 15.1.2013 г., стр. 3.

5.8.1. Разширяването на механизма за предупреждение с участието на други субекти се счита за изключително важно за постигането на предвидените цели с оглед на споделената отговорност на всички участници.

6. Конкретни бележки

6.1. В предложението би могла да бъде разгледана възможността за конкретизиране на съпътстващи или алтернативни мерки по отношение на самата финансова санкция.

6.2. Що се отнася до сътрудничеството с други публични органи и определени организации, би било целесъобразно да се установят критерии за координиране, които да гарантират единен интегриран подход за оптимално постигане на предвиденото в член 6, за да се попречи на непоследователното или неефективното му прилагане.

6.3. ЕИСК счита за много целесъобразна и формулировката на член 8, тъй като в него са изрично изброени минималните правомощия, с които разполагат публичните органи, което до определянето на съответните мерки в немалко случаи може да предостави един по-широк диапазон за намеса в сравнение със сегашната ситуация.

6.4. При всички случаи е много важно държавите членки да гарантират, че компетентните органи и единните служби за връзка разполагат с бюджетни средства за ефективно изпълнение на техните правомощия.

6.5. ЕИСК счита за необходимо да се гарантира, че създаването и прилагането на механизма за взаимна помощ и на предвидените административни процедури са съобразени с принципи, като прозрачност и опростяване на административните процедури.

6.6. В главата относно механизма за координиране на надзора, разследването и прилагането на законодателството във връзка с широко разпространени нарушения е необходима повече яснота с цел по-добро разбиране и лесно и непосредствено възприемане на текста предвид многобройните процедурни възможности и произтичащата от това казуистика. Същото се отнася и за етапите на всяка процедура.

6.7. По отношение на член 24 не става ясно дали, след като потребителите са приели ангажиментите, поети от търговеца, това означава прекратяване на всякакви други корективни действия, вече предприети или които могат да бъдат предприети по-нататък, макар че от съдържанието на член 25 следва, че ангажиментите и санкциониращите действия се изключват взаимно, което може да създаде противоречие с действащото законодателство на държавите членки в териториалния му обхват.

6.7.1. Също така не става ясно дали използването на несъвместими формули може да бъде приложимо спрямо всички възникнали случаи, тъй като в резултат на анализа на специфичните обстоятелства може да са препоръчителни и двете средства в различна степен. Неяснотата може да позволи по-индивидуализирано прилагане на предложението, но винаги при условие че се избягва непоследователен подход.

6.7.2. И накрая, що се отнася до съгласуваните разследвания на потребителски пазари, е целесъобразно разследването да се разшири като административна практика с превантивен характер в съответствие с посоченото по-горе, тъй като не само се избягва възникването на ситуации на риск от широко разпространени нарушения, но и се възпрепятстват временните отклонения, произтичащи от предприетите до момента действия, освен че се създават условия за бърза реакция.

6.8. С оглед постигане на ефективност и ефикасност следва да се отбележи необходимостта от съвместно използване на механизмите за надзор и предупреждение във вече действащите системи, включително прякото им свързване, с цел да се уеднакви или стандартизира интегрираното им функциониране.

6.9. В глава VI може да се включи член за установяване на процедура за ефективно уведомяване на населението в случаите, в които това е необходимо, като едновременно бъдат определени и критерии за нейното прилагане и протичане.

6.10. Що се отнася до базата данни и системата за обмен на информация за нарушения, следва да се отбележи същото, както при механизма за надзор, във връзка с необходимостта да се използват съвместно механизмите за надзор и предупреждение.

6.11. ЕИСК счита, че срокът за представяне на доклада за прилагането на настоящото предложение е твърде дълъг и предвид значението на целите, които то преследва, счита, че е необходимо този срок да бъде съкратен или да се въведе система за постоянна частична оценка, така че да може да се отрази своевременно всяко отклонение от функционирането му и ако е необходимо, да се предприемат съответните действия за преразглеждане на предложението и на неговото прилагане.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно услуги за трансгранична доставка на колетни пратки

[COM(2016) 285 final — 2016/0149 (COD)]

(2017/C 034/16)

Докладчик: **Raymond HENCKS**

Консултация	Европейски парламент, 9.6.2016 г. Съвет на Европейския съюз, 21.6.2016 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 285 final — 2016/0149 (COD)]
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	4.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	212/0/8

1. Заключение и препоръки

1.1. Различни проучвания, възложени от Комисията, показаха, че тарифите за трансгранична доставка на колетни пратки, особено за физическите лица и за МСП, понякога са почти пет пъти по-високи от тарифите за съответните услуги на вътрешния национален пазар, и че тези различия не могат да бъдат обяснени с разходи за труд или с други разходи в държавата по местоназначение. Поради това потребителите и търговците на дребно от електронната търговия не могат да се възползват в пълна степен от възможностите, които предлага единният пазар.

1.2. ЕИСК признава, че са станали наложителни нови действия от страна на Комисията, за да могат всички електронни търговци на дребно и потребителите — по-специално физическите лица и МСП в отдалечените райони — най-сетне да се възползват от услугите за трансгранична доставка на колетни пратки, които да са едновременно достъпни, висококачествени и на приемливи цени.

1.3. Комисията възнамерява да разреши въпроса за прекомерно високите тарифи чрез разглеждания в настоящото становище регламент, който обаче се прилага само за доставчиците на универсалната услуга, предоставящи услуги за доставка на колетни пратки.

1.4. ЕИСК се опасява, че препоръчаните в този регламент мерки, по-специално въвеждането на прозрачност на тарифите и на крайните такси, публикуването на типово предложение, както и оценка на ценовата достъпност на тарифите, необходимостта от които все пак не бива да се поставя под съмнение, има опасност да бъдат недостатъчни без допълнителни мерки и да не стимулират доставчиците на услуги за трансгранична доставка на съответните колетни пратки да прилагат разумни тарифи.

1.5. ЕИСК изразява съжаление, че Комисията отлага вземането на евентуални по-обвързващи мерки до края на 2018 г. в очакване да се види дали дотогава ситуацията ще се подобри. Комисията обаче не предоставя никаква информация относно бъдещите си намерения, в случай че желаното подобрене не настъпи.

1.6. Комитетът призовава Комисията, подобно на подхода, който възприе по отношение на цените за роуминг в мобилната телефония, най-малкото да отправи последен настойчив призив към всички доставчици на услуги за трансгранична доставка на колетни пратки да намалят тарифите си и да обяви още сега, че ако това не стане, тя ще се намеси чрез регулиране и определяне на тавани на тарифите.

1.7. Що се отнася до оценката на достъпността на цените, вече години наред ЕИСК приканва да се изясни понятието „ценова достъпност“ на услугите от общ икономически интерес и да се въведат законодателни мерки, задължаващи държавите членки да определят показатели, за да се уточни какво представлява тази ценова достъпност. Ето защо Комитетът счита, че разпоредбите на настоящия регламент са първа стъпка в правилната посока, като се има предвид, че ако е необходимо, подобна оценка трябва да бъде последвана от подходящи мерки.

2. Услугите за доставка в рамките на електронната търговия

2.1. Един от ключовите фактори за растежа на електронната търговия е физическата доставка на стоките, поръчани онлайн. В Европейския съюз електронната търговия се развива много по-бавно в транснационален, отколкото в национален мащаб. Така например през 2014 г., в доста различна степен в отделните държави членки, едва 15 % от потребителите са купували онлайн от други държави членки, срещу 44 % в собствената си страна.

2.2. Тарифите, както и качеството и процедурите по физическа доставка на стоки, поръчани онлайн, а също и условията за евентуално препращане на колетната пратка са сред факторите, влияещи на решението на даден потребител да направи поръчка онлайн. Следователно удовлетворението на един купувач онлайн отчасти зависи от неговия опит с доставката. Наличието на достъпни и ефикасни варианти за доставка е от особено значение за МСП, за микропредприятията и частните потребители, които са установени в отдалечени или периферни региони.

2.3. Доставката на колетни пратки с тегло до 31,5 kg в много държави членки е услуга, която бързо се разраства. Множество оператори са разработили решения, които могат да отговорят по-добре на очакванията на клиентите им, по-специално благодарение на цяла поредица от допълнителни услуги, като например: обикновено или отложено изпращане, експресно изпращане или доставка в същия ден, проследяване на пратките, доказателство за доставката, избор на мястото на доставка, пунктове за получаване, автоматизирани пунктове за получаване на колетни пратки, препоръчани пратки, обявена стойност и т.н., докато пощенските пратки с тегло под 2 kg, които представляват 80 % от пратките, генерирани от електронната търговия, често се считат за „малък пакет“, който е неразделна част от писмовните пратки.

2.4. Доставката на колетни пратки до 10 kg, която може да достигне до 20 kg, попада в обхвата на задължението за универсалната услуга, съгласно която държавите членки следва да гарантират, че във всяка точка на територията и на достъпни за всички ползватели цени е налице такава национална и трансгранична основна услуга.

2.5. Пазарът на електронната търговия е изключително разнообразен. Той често е доминиран от няколко големи търговци онлайн, които всеки ден подготвят доста голямо количество колетни пратки, така че са в много изгодна позиция, за да преговарят за тарифите и условията за изпращане с операторите на услуги за доставка на колетни пратки, които биват притискани, за да се съгласят с много изгодни „договорени“ тарифи и специални условия за доставка. Често тези електронни търговци поемат разходите за доставка дори на трансгранични колетни пратки. Само няколко големи дистрибутори на колетни пратки могат да се конкурират на този „договорен“ както национален, така и трансграничен пазар, докато за последната област е необходим и достъп до международна дистрибуторска мрежа.

2.6. Към настоящия момент обаче тези възможности не съществуват нито за трансгранични покупки онлайн в по-малък обем или извършвани спорадично, нито за индивидуалните податели, в това число множество МСП; услугите за доставка не ползват договорени тарифи и имат достъп до международна дистрибуторска мрежа единствено на високи цени, до такава степен, че в крайна сметка крайният потребител често трябва да плаща твърде високи цени на доставките. В тези случаи тарифите за трансгранична доставка могат да бъдат три до пет пъти по-високи от тези за съответните услуги на вътрешния национален пазар⁽¹⁾, като тези различия не могат да бъдат обяснени с разходи за труд или с други разходи в държавата по местоназначение. Примери за твърде високи цени и за съществени различия в двупосочните отношения между различни държави членки са документираны в оценката на въздействието на Комисията (SWD(2016) 166 final).

2.7. Комисията от години изразява безпокойство във връзка с този проблем и изготви различни съобщения по тази тема:

— COM(2011) 942 final: Съгласувана уредба за повишаване на доверието в цифровия единен пазар за електронната търговия и интернет услугите,

— COM(2012) 698 final: Зелена книга — Интегриран пазар за доставки на колетни пратки в услуга на развитието на електронната търговия в ЕС,

⁽¹⁾ Copenhagen Economics, „E-commerce and delivery“; „Интегриран пазар за доставки на колетни пратки в услуга на развитието на електронната търговия в ЕС“ (COM(2012) 698 final).

- COM(2013) 886 final: Пътна карта за завършване на единния пазар за доставка на колетни пратки. Изграждане на доверие в услугите за доставка и насърчаване на продажбите онлайн,
- COM(2015) 192 final: Стратегия за цифров единен пазар за Европа.

2.8. Комисията възнамеряваше да разработи решения, които да съответстват по-добре на очакванията на потребителите.

2.9. Тъй като тези стъпки бяха осъществени само частично, Комисията беше принудена да изготви разглеждания в настоящото становище регламент, подкрепен от придружаващ документ (SWD(2016) 167 final), приложение (COM(2016) 285 final) и от обемиста оценка на въздействието в 289 страници (SWD(2016) 166 final).

3. Съдържание на предложението за регламент

3.1. Подобряването на услугите за трансгранична доставка на колетни пратки е една от мерките, предвидени в „Стратегията за цифров единен пазар за Европа“, насочена към насърчаване на достъпа на потребителите и предприятията до стоките и цифровите услуги в целия Съюз.

3.2. Предложените мерки се отнасят до:

- повишаване ефективността на функциониране на пазарите чрез по-ефективен и съгласуван регулаторен надзор на пазарите за доставка на колетни пратки, от една страна, и от друга страна, чрез насърчаване на конкуренцията в областта на услугите за трансгранична доставка на колетни пратки,
- увеличаване прозрачността на тарифите и на крайните такси, за да се намалят, от една страна, неоправданите тарифни различия, и от друга — за да се понижат тарифите, плащани от физическите лица и малките предприятия, особено в отдалечените райони,
- оценка от националния регулаторен орган на ценовата достъпност на тарифите за доставка,
- прозрачен и недискриминационен достъп до услугите и инфраструктурата, необходими за предоставяне на услуги за трансгранична доставка на колетни пратки.

4. Общи бележки

4.1. Тъй като различните инициативи на Комисията, в това число Зелената книга от 2012 г. „Интегриран пазар за доставки на колетни пратки в услуга на развитието на електронната търговия в ЕС“ и Пътна карта от 2013 г. „за завършване на единния пазар за доставка на колетни пратки. Повишаване на доверието в услугите по доставка и насърчаване на продажбите онлайн“⁽²⁾ имаха съвсем скромнен успех, що се отнася до трансграничните тарифи, се наложи Комисията да предприеме нови действия, за да могат всички електронни търговци на дребно и потребителите — по-специално частните лица и МСП в отдалечените райони — най-сетне да се възползват от услугите за трансгранична доставка на колетни пратки, които да са едновременно достъпни, висококачествени и на приемливи цени.

4.2. Според проучване на брюкселския университет Saint-Louis публично обявените цени за доставки на колетни пратки, заплащани от физическите лица и малките предприятия, са почти пет пъти по-високи от тези за съответните услуги на вътрешния национален пазар, а в проучването на Copenhagen Economics се отбелязва, че цените на другите оператори са от три до пет пъти по-високи от националните тарифи и че тези различия не могат да бъдат обяснени с разходи за труд или с други разходи в държавата по местоназначение.

4.3. Ето защо ЕИСК констатира, че фактурираните цени за физическите лица и за малките предприятия са завишени, независимо от това каква е услугата за доставка на колетните пратки. Комисията възнамерява да разреши този проблем, като възложи на националния регулаторен орган да оцени ценовата достъпност на тарифите за трансгранична доставка.

4.4. ЕИСК приветства факта, че за да не се губи още време, Комисията прибегва до изготвяне на регламент. Комитетът обаче се опасява, че препоръчаните в този регламент мерки може да са недостатъчно ефикасни. Само с желание да се въведе прозрачност на тарифите и на крайните такси, с публикуване на типово предложение, както и с оценка на ценовата достъпност на тарифите, необходимостта от което в никакъв случай не бива да се поставя под съмнение, ако не се предприемат допълнителни мерки, има опасност операторите на съответните услуги за доставка въобще да не бъдат стимулирани да прилагат разумни тарифи.

⁽²⁾ ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 51.

4.5. ЕИСК изразява съжаление, че Комисията отлага до края на 2018 г. евентуални по-обвързващи мерки в очакване на доклад за оценка относно прилагането на разглеждания в становището регламент. В този доклад Комисията възнамерява да прецени дали се е подобрила ценовата достъпност на услугите за трансгранична доставка на колетни пратки и дали доставчиците на универсалната услуга, предоставящи услуги за доставка на колетни пратки, са предоставили прозрачен и недискриминационен трансграничен достъп на едро. Комисията обаче не предоставя никаква информация относно своите бъдещи намерения, в случай че споменатите по-горе подобряване и недискриминационен достъп не бъдат осъществени.

4.6. ЕИСК би предпочел Комисията, подобно на подхода, който възприе по отношение на цените за роуминг в мобилната телефония, най-малкото да отправи последен настойчив призив към всички доставчици на услуги за трансгранична доставка на колетни пратки да намалят цените си и да обяви още сега, че ако това не стане, тя ще се намеси чрез регулиране и определяне на тавани на тарифите.

4.7. Освен това предложенията за регламент, в които се разглеждат прозрачността на тарифите и крайните такси, публикуването на типово предложение, оценката на ценовата достъпност на тарифите и прозрачният и недискриминационен достъп, се прилагат само за доставчиците на универсалната услуга, които предоставят услуги за доставка на колетни пратки.

4.8. На целия пазар на доставки на колетни пратки обаче делът на доставчиците на универсалната услуга варира между 10 % (България, Испания, Обединеното кралство, Италия) и 25 % (Чешката република, Дания, Франция, Естония), докато само малък процент (от 5 до 10 %) от тези колетни пратки попада в обхвата на задълженията за универсалната услуга. От това следва, че настоящото становище разглежда само незначителна част от пазара, която обаче е от ключово значение за потребителите и МСП в отдалечените области, които не разполагат с други възможности.

4.9. Що се отнася до оценката на достъпността на цените, ЕИСК вече години наред приканва да се изясни понятието „ценова достъпност“ на услугите от общ икономически интерес и да се въведат законодателни мерки, задължаващи държавите членки да определят показатели, за да се уточни какво представлява тази ценова достъпност⁽³⁾. Ето защо Комитетът счита, че разпоредбите на настоящия регламент са първа стъпка в правилната посока, като се има предвид, че, ако е необходимо, подобна оценка трябва да бъде последвана от подходящи мерки.

4.10. Предвидената оценка в разглеждания в настоящото становище регламент обаче ще се ограничи само до тарифите на категориите пратки, изброени в публичната ценова листа на трансгранични тарифи, предвидена в приложението към регламента, а именно колетните пратки от 0,5, 1, 2 или 5 кг (със или без проследяване и локализиране). ЕИСК счита, че тази оценка би следвало да бъде разширена и за колетните пратки от 10, 15 и 20 кг, също и с оглед на евентуално бъдещо законодателство относно тарифите за трансгранична доставка на колетните пратки.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽³⁾ ОВ C 177, 11.6.2014 г., стр. 24.

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Доклад относно политиката в областта на конкуренцията за 2015 г.“

[COM(2016) 393 final — SWD(2016) 198 final]

(2017/C 034/17)

Докладчик: **Juan MENDOZA CASTRO**

Консултация	Европейска комисия, 17.8.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 393 final — SWD(2016) 198 final]
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	4.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	211/1/4

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК оценява положително доклада за 2015 г., като счита, че политика в областта на конкуренцията, която поставя при равни условия всички сектори, е от основно значение за социалната и пазарната икономика в ЕС.

1.2. Вносът, основан на нелоялна конкуренция, е заплаха за европейските предприятия. Мерките срещу дъмпинга са задължителни, за да се спасят работните места и да се защитят засегнатите сектори на икономиката.

1.3. ЕИСК споделя опасенията на МСП, синдикатите и сдруженията на работодателите в ЕС от възможността икономиката на Китай да бъде призната за пазарна.

1.4. МСП, които са в основата на възстановяването на икономиката, са най-уязвими спрямо злоупотребата с господстващо положение.

1.5. Контролът върху държавните помощи позволява по-ефективно използване на ресурсите и подобряване на публичните финанси. Тези помощи обаче могат да са от съществено значение, за да се гарантира предоставянето на услуги от общ икономически интерес.

1.6. ЕИСК препоръчва да се подобри информираността относно предоставяните държавни помощи с цел по-голяма публичност и прозрачност.

1.7. Малък брой глобални участници от трети държави контролират цифровите иновации и за Европа е изключително важно да осигури водещата си позиция благодарение на цифровия си единен пазар.

1.8. Голямото предизвикателство за европейската политика в областта на конкуренцията в сектор, доминиран от технологични гиганти, е да гарантира, че потребителите имат достъп до най-добрите продукти и по-ниски цени, а всички предприятия — големи и малки — се конкурират на отворен пазар според достойнствата на своите продукти. ЕИСК счита, че действията на ЕС като цяло са балансирани и съобразени със законодателството, въпреки някои отправяни към него критики.

1.9. Европейският енергиен съюз демонстрира важни постижения по отношение на сигурността на доставките (а това означава стратегически успех), намаляването на емисиите на парникови газове, подпомагането на възобновяемите енергийни източници и увеличаването на избора за потребителите. Въпреки това са налице огромни предизвикателства, свързани с цената на енергията, по-голямата взаимна свързаност на мрежите и водещата роля при изпълнението на Споразумението от Париж.

1.10. В енергийния сектор контролът върху концентрациите трябва да бъде съобразен с предвижданията за сливания и придобивания, за да се понижат производствените разходи, което ще намали броя на предприятията.

1.11. Регламент (ЕО) № 1/2003 укрепи националните органи за защита на конкуренцията и спомогна за издигане на международния престиж на политиката на ЕС в областта на конкуренцията. Координацията между националните органи за защита на конкуренцията и службите на Комисията повишава ефективността на действията при трансгранични операции.

1.12. По отношение на финансовата криза ЕИСК отново потвърждава, че следва да се намалят разходите за данъкоплатците от спасяването на банки с публични средства.

1.13. ЕИСК призовава за това, правилата на ЕС относно обменните такси за кредитни и дебитни карти да се прилагат независимо от страната на емитента и банките да не бъдат възпрепятствани да предлагат по-ниски обменни такси на търговците на дребно, установени в друга държава от Европейското икономическо пространство (ЕИП).

1.14. ЕИСК би искал да подчертае необходимостта Комисията да продължи своята работа за насърчване на конкурентоспособността чрез намаляване на нарушенията в резултат на данъчното облагане поради разминаването между 28 данъчни режима.

1.15. Повсеместното използване на системите за конкуренция в резултат на глобализацията налага международно сътрудничество. Предвид нарасналите изисквания и участието в различни форуми (ОИСР, УНКТАД, Международната мрежа по конкуренция) ЕИСК изтъква, че е необходимо ЕС да разполага с достатъчно ресурси, за да поддържа гласа на ЕС, който понастоящем се чува и уважава.

2. Доклад за конкуренцията за 2015 г.

2.1. ЕИСК изразява съгласието си с Комисията, че „силната и ефективна политика на ЕС в областта на конкуренцията винаги е била крайъгълен камък на европейския проект“.

2.2. Основните аспекти на доклада са групирани в три глави:

- политиката в областта на конкуренцията като тласък на иновациите и инвестициите в целия ЕС,
- реализирането на възможностите на цифровия единен пазар, и
- изграждането на интегриран и благоприятен за климата европейски енергиен съюз.

2.3. Комисията докладва относно своите конкретни действия в тези сфери, като подчертава, че водещи принципи при правоприлагането са запазването на безпристрастност, налагането на върховенството на закона и общият европейски интерес.

2.4. През последните двадесет и пет години броят на режимите по отношение на конкуренцията по света е нараснал драстично от около двадесет в началото на 90-те години на миналия век до около сто и тридесет през 2015 г., обхващащи 85 % от населението на света.

3. Общи бележки

3.1. Политиката на ЕС в областта на конкуренцията

3.1.1. ЕИСК оценява положително доклада за 2015 г., в който се засягат области от основно значение за развитието на икономиката и благосъстоянието на гражданите на ЕС.

3.1.2. Политиката в областта на конкуренцията, която се основава на равнопоставеност на условията във всички сектори, е крайъгълен камък на социалната пазарна икономика в Европа. Тя е и съществен инструмент за гарантиране на правилното функциониране на динамичния, ефективен, устойчив и иновативен вътрешен пазар, както и за насърчване на икономическия растеж, създаването на работни места и конкурентоспособността в световен план.

3.1.3. Политиката в областта на конкуренцията не следва да пречи на появата на индустриални лидери в европейската икономика. За да бъде ефективна и надеждна, тази политика не трябва да бъде насочена единствено към намаляване на потребителските цени, а и към насърчаване на развитието и конкурентоспособността на европейските предприятия на световните пазари.

3.1.4. Стабилната промишлена база е изключително важна за просперитета и растежа. Предвид заплахите, които нелоялната конкуренция създава за европейските предприятия, ЕИСК припомня, че мерките срещу дмпинга спасяват десетки хиляди преки и непреки работни места и защитават икономическите сектори от нелоялните политики на внос.

3.1.5. Дмпинговият внос, който застрашава хиляди работни места в ЕС, представлява нелоялна конкуренция. Според ЕИСК трудно може да се каже, че Китай функционира в пазарни условия, тъй като страната не изпълнява четири от петте критерия, установени от практиката на Комисията и с Регламент (ЕО) № 1225/2009 ⁽¹⁾.

3.1.6. Европейските структурни фондове не следва да бъдат използвани за пряко или косвено подпомагане на преместването на услуги или на производства в други държави членки.

3.1.7. МСП са гръбнакът на икономическото възстановяване в Европа. Също така, поради своя размер, те са по-уязвими спрямо злоупотреби с господстващо положение, които в много случаи ги осъждат на изчезване. Това следва да е обект на специално внимание в политиката в областта на конкуренцията, преди всичко що се отнася до практиките на големите групи предприятия.

3.1.8. ЕИСК отново подчертава липсата на истински съдебен механизъм за колективните искове, така че да се даде реална възможност за упражняване на правата на обезщетение на жертвите на антиръстови практики, и продължава да счита, че Директива 2014/104/ЕС от 26 ноември 2014 г. и Препоръката за общи принципи на механизмите за колективно решаване на спорове, свързани с нарушения на правилата на конкуренцията, не могат да осигурят подходяща колективна защита на правата на жертвите на тези нарушения.

3.2. Държавните помощи

3.2.1. Модернизирането на държавните помощи позволява на ЕС да използва по-ефективно ресурсите и да подобрява качеството на публичните финанси. Освен това то допринася и за изпълнението от страна на държавите членки на стратегията „Европа 2020“ за растеж и за фискална консолидация.

3.2.2. Държавните помощи обаче могат да са от съществено значение, за да се гарантира предоставянето на услуги от общ икономически интерес, включително в областта на енергетиката, транспорта и далекосъобщенията. По същия начин в много случаи те са и най-ефикасният политически инструмент за гарантиране на предоставянето на услуги от изключително значение за поддържане на икономическите и социалните условия в изолираните, отдалечените, периферните и островните региони на ЕС.

3.2.3. ЕИСК счита, че е необходимо да се запази съгласуваността между политиката в областта на конкуренцията и останалите политики на Съюза, особено в случаи на инвестиции за стимулиране на иновациите и научните изследвания, като тези за НИРДИ, рисково финансиране и разгръщане на ширококоловови мрежи.

3.2.4. Гражданите на ЕС не се считат за достатъчно запознати със сложната система на държавната помощ и изтъкват трудния достъп до информацията относно дружествата, които получават такава помощ ⁽²⁾. За да се постигне по-голяма публичност и прозрачност, ЕИСК препоръчва за всеки отделен случай в държавите членки да се публикуват получателите, сумите и целите на помощта.

3.3. Конкуренция на цифровия единен пазар

3.3.1. Цифровият единен пазар е ключова стратегия на ЕС за преодоляване на разпокъсаността на множеството национални пазари и обединяването им в европейски подход ⁽³⁾. Малък брой глобални участници от трети държави контролират цифровите иновации и за Европа е изключително важно да осигури водещата си позиция благодарение на цифровия си единен пазар.

⁽¹⁾ ОВ С 389, 21.10.2016, стр. 13. Вж. също „Съвместна декларация на Европейската конфедерация на профсъюзите и BusinessEurope относно статута на пазарна икономика на Китай“ (19.7.2016 г.) и „Предоставяне на статут на пазарна икономика на Китай“, Европейски парламент, декември 2015 г.

⁽²⁾ „Perception and awareness about transparency of state aid“ (Възприемане и осведоменост относно прозрачността при държавните помощи), Евробарометър, юли 2016 г.

⁽³⁾ ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 65.

3.3.2. Голямото предизвикателство за европейската политика в областта на конкуренцията в сектор, доминиран от технологични гиганти, е на потребителите да се осигури достъп до най-добрите продукти на най-добрите цени и всички предприятия — големи и малки, да се конкурират на отворен пазар и според качеството на своите продукти.

3.3.3. Случаи, които разследва Комисията:

- Услуги за търсене в интернет. Изложението на възраженията на Комисията се основава на това, че Google систематично поставя в по-благоприятно положение собствените си продукти за сравнение на цените. Освен това се разследват и други три посочени опасения.
- Електронни книги. Amazon налага клаузи, с които може да се избегне конкуренцията, например правото на информация за по-благоприятни условия или други варианти, предлагани от техните конкуренти.
- Трансгранично предоставяне на услуги за платена телевизия в Обединеното кралство и Ирландия. Лицензионните договори между телевизия Sky UK и шест големи кинематографски студия от САЩ изискват от Sky UK да блокира достъпа извън лицензионната ѝ територия.
- Мобилни устройства, като смартфони и таблети. Наред с други практики Android изисква от производителите да преинсталират Google Search и браузъра Google Chrome и ги задължава да избират в устройствата си Google Search като услуга за търсене по подразбиране като условие да получат лиценз за определени изключителни приложения на Google.
- Игри с бейсбейнд чип, използвани в електронните устройства. Разследва се дали предприятието Qualcomm, водещ световен доставчик, е предлагало финансови стимули на основен производител на смартфони и таблети с условието да използва изключително неговите продукти.

3.3.4. Най-общо става дума за възможни монополни практики и за злоупотреба с господстващо положение. Техническата сложност и големият отзвук на разследваните случаи са подложени на критики, между които мнението, че ЕС „е обявил война на Силициевата долина“. ЕИСК не споделя тези критики и подкрепя действията на Комисията, като счита, че те са балансиран и в съответствие със законодателството.

3.3.5. Google, който през 2015 г. реализира приходи от 74,5 млрд. долара, има господстващо положение в ЕИП, заемайки над 90 % от пазарите на услуги за търсене в интернет, операционните системи с лиценз за мобилни телефони и магазините за приложения за мобилната операционна система на Android. Твърди се, че разследването на Комисията подкопава възможността ЕС да се превърне в център на новаторски идеи и възпрепятства използването на некоректна техническа база. През 2012 г. обаче техническите служби на Федералната комисия по търговия на САЩ стигнаха до заключението, че Google, който контролира 2/3 от северноамериканския пазар, е използвал антиконкурентни тактики и е злоупотребил с господстващо положение, в ущърб на ползвателите и конкурентите ⁽⁴⁾. До същото заключение е стигнало и проведено в САЩ разследване ⁽⁵⁾.

3.4. *Благоприятен за климата европейски енергиен съюз*

3.4.1. Европейският енергиен съюз демонстрира важни постижения по отношение на:

- Сигурността на доставките: ЕС постигна стратегически успех и понастоящем е много по-добре подготвен за справяне с криза, подобна на тази от 2009 г. Зависимостта на Европа от доставяния от Русия газ намал с една трета и бяха съществено подобрени инфраструктурите за вътрешно разпределение на газ, възможностите за външни доставки и капацитетът за съхранение.
- Целите, определени за намаляване на емисиите на парникови газове и увеличаване на използването на възобновяеми енергийни източници (20-20-20 до 2020 г.), бяха могли да бъдат изпълнени по-рано от предвиденото и целта за развитие на енергийната ефективност изглежда почти постигната, макар и частично поради икономическия спад.
- Пазарите бяха либерализирани и изборът за потребителите стана по-голям.

⁽⁴⁾ <http://www.wsj.com/articles/inside-the-u-s-antitrust-probe-of-google-1426793274>.

⁽⁵⁾ „Does Google content degrade Google search? Experimental evidence“ („Съдържанието на Google намалява ли качеството на търсенето с Google? Експериментални доказателства“), Harvard Business School 2015 г.

3.4.2. Въпреки това ЕИСК, който вече изрази подкрепата си за Рамковата стратегия от 2015 г.⁽⁶⁾, следва да постави особен акцент върху големите предизвикателства, пред които е изправен ЕС през следващите години:

- намаляване на разходите за енергия, които продължават да са много високи за европейските потребители с оглед на социалните последици (риск от енергийна бедност), икономическите последици (сериозно засегнати са МСП) и външната конкурентоспособност на предприятията (енергията е значително по-евтина на другите пазари, като например в САЩ),
- подобряване на интеграцията на пазарите чрез увеличаване на взаимната свързаност на мрежите, и
- поемане на водеща роля в изпълнението на целите на 21-вата конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата в Париж за успешно постигане на радикалната промяна, която предполага постепенният, икономически ефективен преход към нисковъглеродна икономика.

3.4.3. ЕИСК подкрепя Комисията относно стриктното прилагане на антитръстовото законодателство, което е от изключително значение за справянето със злоупотребите на операторите с господстващо положение на пазара. Следва да се отбележи правно обвързващото споразумение между Комисията и Българския енергиен холдинг.

3.4.4. През 2012 г. енергийният сектор получи държавна помощ в размер на 122 млрд. евро (ЕС-28)⁽⁷⁾. Без тази помощ би било невъзможно за потребителите да поемат вече повишената цена на енергията. При прилагането на политиките относно държавната помощ⁽⁸⁾ Комисията следва да има предвид, че производството на определени видове енергия от възобновяеми източници — най-големите бенефициери на помощи (44 млрд. евро) — има високи производствени разходи, което пречи на предприятията доставчици да бъдат конкурентни на пазара.

3.4.5. ЕИСК отбелязва, че придобиването на енергийните подразделения на Alstom от страна на северноамериканското дружество „Дженерал електрик“ беше одобрено от Комисията⁽⁹⁾.

3.4.6. Комисията посочва, че „контролът върху сливанията продължава да бъде ефективен инструмент за поддържане на отворен енергиен пазар на ЕС“. Това следва да бъде съгласувано с факта, че ниските цени на нефта могат да направят неизбежни сливанията на предприятия с цел намаляване на производствените разходи. Някои предвиждания сочат, че предприятията производители на газ и нефт ще намалят с една трета.

4. Укрепване на единния пазар на ЕС

4.1. Данъчно облагане

4.1.1. ЕИСК е съгласен, че прозрачността и справедливото разпределение на данъчната тежест са задължителни за съществуването на единния пазар. Отклонението от данъчно облагане, измамите и данъчните убежища струват много на европейските данъкоплатци и същевременно нарушават конкуренцията. Според оценки ЕС губи между 50 и 70 млрд. евро данъчни приходи всяка година вследствие на данъчни измами, което представлява малко над 16 % от публичните инвестиции в ЕС. Ако се добавят и пропуснатите приходи от законни — или привидно законни — практики на данъчни манипулации, щетите нарастват значително⁽¹⁰⁾.

4.1.2. Планът за действие за прилагане на справедливо и ефикасно корпоративно данъчно облагане е важна стъпка към намаляване на агресивното данъчно планиране — явление, което подкопава данъчните основи на държавите членки и насърчава нелоялната конкуренция⁽¹¹⁾.

4.1.3. ЕИСК би искал да подчертае необходимостта Комисията да продължи своята работа за насърчаване на конкурентоспособността чрез намаляване на нарушенията в резултат на данъчното облагане, поради разминаването между 28 данъчни режима. Сложната система за трансферно ценообразуване, която понастоящем се прилага за вътрешногруповите сделки, е изключително скъпа и тромава за предприятията, извършващи дейност в ЕС, и води до спорове между администрациите на държавите членки и до двойно данъчно облагане на дружествата. Целесъобразно е установяването на обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) за предприятията с трансгранична дейност.

⁽⁶⁾ ОВ С 383, 17.11.2015, стр. 84.

⁽⁷⁾ „Subsidies and costs of EU energy“ (Субсидии и разходи за енергия в ЕС), 11 ноември 2014 г. <http://ec.europa.eu/energy/en/content/final-report-ecofys>.

⁽⁸⁾ ОВ С 200, 28.6.2014 г., стр. 1

⁽⁹⁾ „Дженерал електрик“ обяви, че между 2016 и 2017 г. ще закрие 6 500 работни места в Европа, от които 765 във Франция. Вестник „Льо Монд“, 14.1.2016 г.

⁽¹⁰⁾ Вж.: „Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union“ (Създаване на условия на прозрачност, координираност и сближаване в политиките за корпоративно данъчно облагане в Европейския съюз), септември 2015 г.

⁽¹¹⁾ ОВ С 71, 24.2.2016, стр. 42.

4.1.4. Комисията разследва данъчните споразумения между някои държави членки и големи мултинационални компании — Люксембург (Fiat, Starbucks, McDonald's, Amazon); Нидерландия (Starbucks). В случая с Apple Комисията счита, че благодарение на приложеното данъчно третиране това дружество на практика е избегнало облагането на продажбите на всички свои продукти в ЕИП, поради което трябва да върне на Ирландия сума от порядъка на 13 млрд. евро. Независимо от решението, което ще бъде прието в крайна сметка, Комитетът подкрепя Комисията в разследването на данъчните споразумения, които могат да бъдат вредни за конкуренцията.

4.2. **Национални органи за защита на конкуренцията**

4.2.1. Регламент (ЕО) № 1/2003 ⁽¹²⁾ засили националните органи за защита на конкуренцията и спомогна за издигане на международния престиж на политиката на ЕС в областта на конкуренцията. Комисията постави на публична консултация въпроса за укрепването на националните органи за защита на конкуренцията, които понастоящем поемат по-голямата част от случаите. Координацията между националните органи за защита на конкуренцията и службите на Комисията повишава ефективността на действията при трансгранични операции.

4.3. **Картови разплащания**

4.3.1. Въпреки голямото разпространение в световен мащаб на различните системи за електронни плащания, 85 % от потребителите заплащат покупки си в брой. Ситуацията в ЕС е подобна в редица държави членки, макар че в скандинавските държави тези потребители са само 10 %. При всички случаи картите разплащания са ключови за функционирането на търговията и са от голямо значение за потребителите. С Регламент (ЕС) 2015/751 се налагат пределни стойности на размера на обменните такси ⁽¹³⁾.

4.3.2. Изложението на възражения срещу Mastercard се основава на факта, че на банките не е позволено да предлагат по-ниски обменни такси на търговците на дребно, установени в друга държава от Европейското икономическо пространство (ЕИП), и че се налагат по-високи обменни такси за картите, издадени в други части на света. Европейските организации за защита на потребителите многократно са осъждали практиките на злоупотреби на предприятия емитенти, като Visa и Mastercard, които са поставени в по-благоприятно положение поради господстващото си положение на пазара. ЕИСК изразява надежда, че резултатът от разследванията ще доведе до премахване на тази пречка и че пределните стойности на обменните такси, определени в ЕС, се прилагат независимо от държавата, в която се издават картите.

4.4. **Държавни помощи за банките**

4.4.1. Комисията отчита държавните помощи, одобрени за банки в различни държави членки. До момента цената на кризата за европейските данъкоплатци е висока. За да избегнат пълен срив на банковата система, правителствата пристъпиха към спасяване на своите банки със спешни помощи в безпрецедентен мащаб. В еврозоната между 2008 и 2014 г. държавната помощ за финансовите институции достигна 8 % от БВП, от които са възстановени 3,3 % ⁽¹⁴⁾.

4.4.2. Помощите за спасяване на банки — които следва да се разрешават с прилагане на действащото законодателство в сила от 1 януари 2015 г. ⁽¹⁵⁾ — водят не само до високи разходи за държавния бюджет, но и до евентуално нарушаване на конкуренцията.

ЕИСК настоява, че следва:

- да се намалят разходите за данъкоплатците от спасяването на банки с публични средства,
- да се предоставят необходимите правомощия на публичните власти за предприемане на превантивни действия, и
- да се даде на органите за реструктуриране правото да отписват необезпечен дълг на проблемна институция и да преобразуват вземания по дълга в собствен капитал ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Десет години прилагане на антиitrustовото законодателство съгласно Регламент (ЕО) № 1/2003: постижения и бъдещи перспективи.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0453>.

⁽¹³⁾ ОВ L 123, 19.5.2015 г., стр. 1.

⁽¹⁴⁾ Бюлетин на ЕЦБ.

⁽¹⁵⁾ ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 190.

⁽¹⁶⁾ ОВ C 44, 15.2.2013 г., стр. 68.

5. Конкуренция в епохата на глобализацията

5.1. Повсеместното използване на системите за конкуренция в резултат на глобализацията налага международно сътрудничество. ЕИСК горещо подкрепя активното участие на Комисията във форуми, като Комитета по конкуренция на ОИСР, Конференцията на ООН за търговия и развитие (УНКТАД) и Международната мрежа по конкуренция (ММК).

5.2. Понастоящем гласът на ЕС се чува и уважава на тези форуми. Комитетът подчертава необходимостта от поддържане на човешки и материални ресурси, съответстващи на тази отговорност.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности за засилване на участието на потребителите и останалите крайни ползватели на финансови услуги в изготвянето на политиката на Съюза в областта на финансовите услуги за периода 2017—2020 г.“

[COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD)]

(2017/C 034/18)

Докладчик: **Reine-Claude MADER**

Консултация	Европейски парламент, 22.6.2016 г. Съвет, 11.7.2016 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD)]
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	4.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	223/2/4

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства факта, че Комисията взема под внимание интересите на потребителите и вложителите, както и помощта, оказвана на техните организации. Комитетът счита, че финансовите услуги следва да бъдат предмет на специално внимание поради техническото им естество, което ги прави труднодостъпни за непосветените, и поради съответните предизвикателства.

1.2. Комитетът подкрепя поетата инициатива в рамките на пилотния проект, започнал в края на 2011 г. Целта на проекта е да подкрепи създаването на център за финансова експертиза в услуга на потребителите и крайните ползватели на финансови услуги, за да им се даде възможност да участват в изготвянето на политиките на Съюза в областта на финансовите услуги, което да доведе до възстановяване на доверието в европейската финансова система.

1.3. Комитетът отбелязва, че двете НПО, Better Finance и Finance Watch, отговарят на условията за допустимост за безвъзмездните средства за оперативни разходи, отпуснати от Европейската комисия чрез открита покана за представяне на предложения, както и че техните дейности са оценени през 2015 г. с обща положителна оценка.

1.4. Той обаче счита, че е полезно да се наблегне на определен брой условия, които следва да бъдат изпълнени.

Легитимност

1.5. ЕИСК подчертава факта, че легитимността на тези организации трябва да се основава на членовете, които ги съставляват, на управлението, но също и на предприетите действия за повишаване на разбирането на широката публика за техническото естество на финансовото законодателство и на финансовите инструменти.

1.6. В това отношение Комитетът счита, че трябва да се положат особени усилия, за да може крайните ползватели реално да участват в работата на въпросните сдружения. Това трябва да бъде отразено на практика в състава и управлението на Finance Watch и Better Finance и в нови адаптирани методи на работа.

Финансова независимост, прозрачност и отговорност

1.7. ЕИСК изразява задоволство от финансовата прозрачност, заявена от Finance Watch ⁽¹⁾, но от друга страна счита, че тази организация и Better Finances трябва да продължат своите усилия за постигане на по-голяма финансова независимост, в това число и от Европейската комисия, тъй като това е залогът за доверието в техните действия и за легитимността им от гледна точка на широката общественост.

1.8. ЕИСК припомня, че в случай на нередности от тези сдружения може да бъде търсена финансова отговорност: Европейската комисия и Сметната палата имат правомощия за извършване на одит по документи и проверки на място на икономически оператори, които са получили пряко или непряко предоставените безвъзмездни средства. От своя страна OLAF може да извършва проверки и инспекции на място, с оглед да се установи евентуалното наличие на измама, корупция или всякакви други незаконни действия, засягащи финансовите интереси на Съюза ⁽²⁾.

1.9. ЕИСК приветства многогодишния характер на финансовия пакет, предвиден в рамките на изпълнението на програмата на Съюза за насърчване на участието на потребителите и други крайни ползватели на финансови услуги, тъй като ще осигури по-голяма финансова стабилност на организациите бенефициери. Те ще могат да организират своята работа и да определят програмата си в дългосрочен план.

Повишаване на видимостта сред широката общественост

1.10. ЕИСК посочва, че въпреки усилията в областта на комуникацията и повишаването на видимостта, по-специално чрез публикуване на статии в икономическата преса и чрез организиране на конференции, Finance Watch и Better Finance до голяма степен все още са неизвестни на широката общественост и националните сдружения на потребителите, които впрочем би следвало да получават директно техните информационни бюлетени.

1.11. Комитетът се запозна с резултатите от последващата оценка на пилотния проект, чиято цел е да подкрепи създаването на център за финансова експертиза в услуга на потребителите и крайните ползватели на финансови услуги. Комисията стартира проекта в края на 2011 г. ⁽³⁾. Комитетът призовава тези НПО да положат повече усилия, за да се повишат ролята, интересът и информирането на крайните ползватели и на потребителите при изготвянето на политиките на Съюза във финансовия сектор.

Баланс между специалисти и ползватели

1.12. ЕИСК признава необходимостта да се развие технически експертен опит, за да могат ползвателите на финансови услуги да участват в обсъжданията на равна нога със специалистите от финансовия сектор. Този експертен опит е ключов за доверието в действията на съответните сдружения спрямо финансовия свят, който разполага с по-развити инструменти.

1.13. ЕИСК отправя призив за справедлив баланс, който да развие идеята за стабилна, устойчива и ориентирана в дългосрочен план финансова система.

2. Представяне на предложението за регламент ⁽⁴⁾

2.1. То се вписва в поредицата от инициативи, които Европейската комисия поема от 2007 г. насам, за да възстанови доверието на потребителите след финансовата криза.

⁽¹⁾ Общи ресурси на Finance Watch за 2015 г.: донори и фондации — 32,1 %, научноизследователски проекти — 7,4 %, европейски безвъзмездни средства — 56,4 %, организиране на събития — 1,3 %, членски вноски: 2,7 %. Източник: <http://www.finance-watch.org/a-rporos/gouvernance-et-financement>

⁽²⁾ Член 8 от Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности за засилване на участието на потребителите и останалите крайни ползватели на финансови услуги в изготвянето на политиката на Съюза в областта на финансовите услуги за периода 2017—2020 г. и Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1) и Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 на Съвета от 11 ноември 1996 година относно контрола и проверките на място, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности (ОВ L 292, 15.11.1996 г., стр. 2).

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/docs/users/151222-staff-working-document_en.pdf.

⁽⁴⁾ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности за засилване на участието на потребителите и останалите крайни ползватели на финансови услуги в изготвянето на политиката на Съюза в областта на финансовите услуги за периода 2017—2020 г. — COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD).

2.2. Целта на Комисията е да направи така, че гледната точка на потребителите да се взема в по-голяма степен под внимание. Това доведе до създаването през 2010 г. на Група на потребителите на финансови услуги, до системно участие на потребителите и представителите на гражданското общество в експертните групи, създадени по-късно през 2011 г., до стартирането на пилотен проект за отпускане на безвъзмездни средства, с цел да се подкрепи създаването на център за финансова експертиза.

2.3. След поканата на Комисията за представяне на предложения бяха избрани две организации с идеална цел: Finance Watch, създадена през 2011 г. като международно сдружение с нестопанска цел, учредено по силата на белгийското законодателство, чиято мисия е да представлява интересите на гражданското общество във финансовия сектор, и Better Finance, възникнала след реорганизацията на европейски сдружения на инвеститори и акционери, съществували от 2009 г., и призвана да създаде център за финансова експертиза, съставен по-специално от частни инвеститори, вложители и други крайни ползватели.

2.4. Между 2012 г. и 2015 г. тези организации са получили от Европейската комисия безвъзмездни средства за оперативни разходи. Между 2012 г. и 2014 г. Finance Watch е получила 3,04 милиона евро, а Better Finance — 0,90 милиона евро за три години. Тези безвъзмездни средства представляват 60 % от техните допустими разходи.

2.5. В извършената през 2015 г. оценка беше направено заключението, че набелязаните от Комисията стратегически цели са постигнати, като в същото време беше подчертано, че следва да се внесат подобрения в аспектите, свързани с информирането на потребителите и с отчитането на тяхното мнение.

2.6. Комисията подчертава също така, че въпреки своите усилия тези организации не са успели да получат стабилно и достатъчно финансиране от независими донори от финансовия сектор, което прави финансирането от Съюза изключително необходимо за продължаването на тяхната дейност.

2.7. В предложението за регламент се определя програма за периода 2017—2020 г. за изследвания, за повишаване на осведомеността, включително на аудитория от неспециалисти, и за дейности, насочени към укрепване на взаимодействията между членовете на организациите бенефициери, както и на застъпническите дейности, насърчаващи техните позиции в Съюза.

2.8. Целта е да продължи да се засилва участието на потребителите и на крайните ползватели на финансови услуги в изготвянето на политиките на Съюза в тази област и да се повиши тяхната информираност относно предизвикателствата на законодателството в областта на финансовия сектор.

2.9. Максималният размер на финансирането на Finance Watch и Better Finance за периода от 1 януари 2017 г. до 31 декември 2020 г. е определен на 6 000 000 евро.

2.10. Всяка година бенефициерите ще трябва да представят описание на извършените и предстоящите дейности.

3. Общи и конкретни бележки

3.1. В резултат на финансовата криза Европейската комисия и Европейският парламент осъзнаха, че в различните органи има дисбаланс между представителството на специалистите от финансовия сектор и на ползвателите на тези услуги.

3.2. Като се позовава на член 169, параграф 2, буква б) от ДФЕС, който предвижда, че следва да се оказва подкрепа на интересите на потребителите и да се осигурява високо равнище на защита на потребителите, Европейската комисия предлага да се съфинансира дейността на сдруженията, специализирани в областта на финансовите услуги.

3.3. ЕИСК може само да подкрепи тази цел, посочена в множество негови становища, в които подчертава необходимостта потребителят да се постави в центъра на всички политики, а това означава на неговите представители да се предоставят съответните средства ⁽⁵⁾.

3.4. ЕИСК подкрепя, по-специално поради сложността на разглежданите въпроси, засягащи спестяванията и инвестициите, създаването на център за финансова експертиза, който да е независим от финансовите среди и да е на разположение на организациите, представляващи интересите на потребителите, вложителите и крайните ползватели, предвид труднодостъпния за непосветените технически характер и съответните предизвикателства.

⁽⁵⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 89.

3.5. Във връзка с това счита, че е необходимо стриктно да се следи да няма финансови или други връзки, които биха могли да повлияят негативно на дейността на тези сдружения.

3.6. ЕИСК подчертава факта, че легитимността на тези организации трябва да се основава на членовете, които ги съставляват, на управлението, но също и на предприетите действия за повишаване на разбирането на широката публика за техническото естество на финансовото законодателство и на финансовите инструменти.

3.7. ЕИСК подчертава, че въпреки усилията в областта на комуникацията и повишаването на видимостта, по-специално чрез публикуване на статии в икономическата преса и чрез организиране на конференции, Finance Watch и Better Finance до голяма степен все още са неизвестни на широката общественост и националните сдружения на потребителите, които биха могли да получават директно техните информационни бюлетини.

3.8. ЕИСК счита, че експертите не могат да заменят представителите на гражданското общество, но че те трябва да им предоставят начините да очертаят предизвикателствата, да оценяват мерките, които трябва да бъдат предприети, и да правят предложения.

3.9. ЕИСК споделя мнението на Европейската комисия относно необходимостта да се насърчава участието на потребителите и други крайни ползватели в изготвянето на политиките на Съюза, като същевременно се възстановява доверието им в европейската финансова система.

3.10. Комитетът взема под внимание програмата на Съюза, предвидена за предложението за регламент, и нейните цели и държи да подчертае, че за институциите и организациите е изключително трудно да взаимодействат с широката общественост.

3.11. ЕИСК констатира, че създаването на Finance Watch и на Better Finance съвпада с изпълнението на пилотния проект ⁽⁶⁾, и подчертава, че е необходимо да се гарантира независимостта на всеки един от техните членове от промишлените, търговските или икономическите кръгове.

3.12. Комитетът счита, че избраните срок и форма на финансиране са подходящи: приветства многогодишния характер на финансовия пакет, предвиден в рамките на изпълнението на програмата на Съюза за насърчаване на участието на потребителите и други крайни ползватели на финансови услуги, тъй като ще осигури по-голяма финансова стабилност на организациите бенефициери. По този начин тези организации ще могат да организират своята работа и да определят програмата си в дългосрочен план, въпреки че размерът на предвидените безвъзмездни средства е скромен с оглед на заявените амбиции.

3.13. ЕИСК счита също така, че тези организации трябва да намерят допълнителни източници на финансиране, за да гарантират своето развитие, баланса между приходите и разходите и независимостта си, по-специално по отношение на Комисията.

3.14. ЕИСК настоява за бързо приемане на регламента, за да не бъде прекъсната динамиката, чието начало е поставено от пилотния проект.

3.15. ЕИСК подкрепя процедурата за оценка, необходима, за да се прецени дали са спазени целите са изпълнени и дали правилата за финансова прозрачност и отговорност, посочени в член 8 от предложението за регламент ⁽⁷⁾.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Пилотен проект за безвъзмездни средства в подкрепа на разработването на финансов експертен център в полза на крайните потребители и заинтересованите страни извън сектора и за повишаване на техния капацитет за участие в изготвянето на политиката на Съюза в областта на финансовите услуги, започнат през 2011 г. — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности за засилване на участието на потребителите и останалите крайни ползватели на финансови услуги в изготвянето на политиката на Съюза в областта на финансовите услуги за периода 2017—2020 г. COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD), стр. 2.

⁽⁷⁾ Цитирано по-горе.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на Директива 2009/101/ЕО“

[COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)]

(2017/C 034/19)

Докладчик: **Javier DOZ ORRIT**

Консултация	Съвет, 19.8.2016 г. Европейски парламент, 12.9.2016 г.
Правно основание	Членове 50 и 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)]
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	5.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	182/0/1

1. Заключение и препоръки

1.1. Според ЕИСК борбата срещу тероризма и неговото финансиране, както и срещу изпирането на пари и други свързани форми на икономически престъпления, трябва да бъдат постоянни приоритети на политиката на ЕС.

1.2. ЕИСК изразява по принцип съгласие с мерките, включени в предложението за изменение на Директивата за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма ⁽¹⁾, и с неотложността на нейното транспониране.

1.3. Предвид световния характер на тези явления Комитетът настоява ЕС и неговите държави членки да поемат в бъдеще още по-важна роля и да бъдат движеща сила в рамките на международните инстанции и форуми, които работят в областта на борбата срещу изпирането на пари и съпътстващите го сериозни форми на престъпност. Важно е да се предприемат координирани действия и мерки на международно и световно равнище, за да се постигне по-голяма ефективност и повече резултати, като във връзка с това Европа може да играе водеща роля.

1.4. Комитетът отчита усилията, които предприятията и задължените субекти, както и контролните органи, трябва да положат, за да се адаптират към директивата. Това са обаче усилия, които всички трябва да положат за постигането на напълно споделените цели, включително защитата на финансовата система и другите задължени субекти срещу използването им за извършване на престъпления. Комитетът предлага да се направи оценка на въздействието на прилагането на тези мерки.

⁽¹⁾ Наричана по-нататък 5ДБИП (COM(2016) 450 final).

1.5. ЕИСК изразява загриженост от факта, че редица фактори може сериозно да ограничат на практика ефективността на 4-ата и 5-ата директиви относно борбата с изпирането на пари (ДБИП). На първо място, списъкът на високорисковите трети държави, публикуван на 14 юли 2016 г., не включва много държави или юрисдикции, за които са налице обосновани предположения, че действат като данъчни убежища за целите на изпирането на пари, и нито една от споменатите в „Панамските документи“ 21 държави и юрисдикции. Тъй като мерките за разширена комплексна проверка на клиента съгласно 5ДБИП се прилагат само по отношение на трети държави, обявени за високорискови, ЕИСК предлага да се изготви нов списък на високорискови трети държави или да се разшири обхватът на мерките по член 18а от 5ДБИП. ЕИСК смята за приоритет създаването на национални публични регистри на действителните титуляри на банкови сметки, дружества, образувания, управляващи доверителна собственост и транзакции, както и достъпът до тях за задължените субекти.

1.6. ЕИСК призовава европейските институции да засилят своите политики за слагане на край на данъчните убежища. По-специално Комитетът счита, че е необходимо всички задължения, определени в 5ДБИП, и по-специално идентифицирането на действителните титуляри на банкови сметки и собственици на дружества, образувания, управляващи доверителна собственост, и транзакции, да обхващат всички територии и юрисдикции, намиращи се под суверенитета на държавите членки.

1.7. Необходимо е да се обвържат по-тясно борбата срещу изпирането на пари и мерките, които трябва да се разработят за противодействие на измамите и избягването на данъци, корупцията и други свързани престъпления — трафик на оръжия, наркотици, хора и др., както и срещу организациите на престъпната икономика. Трябва да се разработят нови инициативи срещу тях и техните връзки с изпирането на пари. Освен това би трябвало да се въведат мерки срещу нелоялната данъчна конкуренция.

1.8. Борбата срещу тероризма и изпирането на пари изискват по-тясно сътрудничество между различните служби за разузнаване и сигурност на държавите членки, както и между тях и Европол.

1.9. ЕИСК счита, че споразуменията за свободна търговия и икономическо партньорство следва да включват глава относно мерките срещу измамите и избягването на данъчно облагане, изпирането на пари и финансирането на тероризма. ЕИСК призовава Комисията да включи това като предложение на ЕС в рамките на текущите преговори, по-специално във връзка с ТПТИ, както и във вече действащите договори, когато настъпи моментът те да бъдат преразгледани.

1.10. От съществено значение е работата на звената за финансово разузнаване (ЗФР) на държавите членки и постоянната им координация на европейско равнище. ЕИСК счита, че би било целесъобразно да се създаде европейски инструмент за наблюдение, координация и прогнозиране на технологичните промени.

1.11. Предвид голямото значение на борбата срещу изпирането на пари и за да се гарантира ефективно и единно прилагане на правилата в тази област във всички държави членки, е изключително важно текстовете и понятията, които са включени в предложените мерки, да бъдат колкото е възможно по-ясни. Това ще насърчи същевременно правната сигурност, която е необходима за тези, които трябва да прилагат текстовете.

1.12. Би било целесъобразно правното третиране — определенията и санкциите — на всички престъпления, свързани с изпирането на пари, данъчните измами, корупцията и финансирането на тероризма и връзките между тях, да се хармонизира на европейско равнище. Освен това би било желателно да се хармонизират санкциите за неспазване на изискванията на директивите ДБИП.

1.13. ЕИСК предлага да се установят мерки за контрол на дъщерните предприятия на задължени субекти във високорискови трети страни и да не се проверяват само клиентите.

1.14. ЕИСК предлага на Комисията да проучи допълнителни мерки за защита на правата на гражданите срещу неправомерно използване или злоупотреба с информацията, съхранявана от компетентните органи или задължените субекти.

1.15. Комитетът приветства бързото разглеждане на тези предложения и изразява надежда, че те ще влязат в сила във възможно най-кратки срокове, без това да се отразява на качеството на резултатите. Във връзка с това е необходимо да се предвиди реалистичен график и ясни насоки за транспонирането на текстовете и тяхното прилагане в държавите членки.

2. Контекст и предложение на Комисията

2.1. Бруталните терористични атаки във Франция, Белгия и в други европейски държави и разкриването на информация, свързана с изпирането на пари от престъпна дейност в данъчни убежища, последното от които беше направено от ICIJ ⁽²⁾ (Международен консорциум на разследващите журналисти) във връзка с „Панамските документи“, накараха Европейската комисия да предложи нови мерки срещу използването на финансовата система за изпиране на пари и финансиране на тероризма. На 5 юли 2016 г. Комисията прие, заедно с предложението за 5ДБИП, друго предложение с цел улесняване на достъпа на данъчните органи до информацията относно изпирането на пари ⁽³⁾ и съобщение относно по-нататъшни мерки за прозрачност и борба срещу данъчните измами и избягването на данъци ⁽⁴⁾.

2.2. В неотдавнашно проучване на Европейския парламент ⁽⁵⁾ се посочва: „Панамските документи показваха ясно ролята на данъчните убежища като средство за избягване на данъци и агресивното естество на някои практики за избягване на данъци, при които разграниченията между измами и укриване на данъци са прикрити. В този списък, липсата на прозрачност, произтичаща от тайната, липсата на проследителност и на обхват на данъчна информация изиграха важна роля в случаите на неизпълнение на икономическите санкции и прикриха полезна и необходима информация във връзка с организираната престъпност, включително изпирането на пари, свързано с терористичната дейност, корупцията и трафика на наркотици“.

2.3. Международният консорциум на разследващите журналисти публикува т.нар. „Панамски документи“. В неговата база данни — Offshore Leaks Database ⁽⁶⁾ — се съдържа информация за 45 131 дружества от ЕС ⁽⁷⁾. Три от 21-те териториални единици, които кантората „Мосак Фонсека“ е използвала за операции с цел данъчни измами, избягване на данъци и изпиране на пари, са държави членки на ЕС, и други три са под юрисдикцията на някоя от тях ⁽⁸⁾.

2.4. 5ДБИП конкретизира част от предложенията на Плана за действие за укрепване на борбата срещу финансирането на тероризма ⁽⁹⁾, по-специално тези, които предвиждат изменение на 4ДБИП ⁽¹⁰⁾ и на Директивата относно гаранциите, изисквани от дружествата за защита на интересите на членовете и на трети лица ⁽¹¹⁾. В плана се предлага датата на транспониране на 4ДБИП да се изтегли от 26 юни 2017 г. на 1 януари 2017 г., което е и крайният срок за транспонирането на двете предложения за директиви от 5 юли 2016 г.

2.5. Сложната политическа и законодателна рамка на 5ДБИП включва, само за 2015 г., две други инициативи: Европейската програма за сигурност ⁽¹²⁾ и предложението за Директива относно борбата срещу тероризма ⁽¹³⁾, която установява ново категоризиране на престъпленията, свързани с финансирането на тероризма.

2.6. На 14 юли 2016 г. Комисията прие делегиран регламент относно определянето на високорискови трети държави и приложен списък ⁽¹⁴⁾, идентичен на одобрения от Специалната група за финансови действия (FATF) на срещата в Пусан (Република Корея) на 24 юни 2016 г.

2.7. Предложението за 5ДБИП налага някои нови задължения за комплексна проверка, които трябва да се прилагат от задължените субекти — финансови институции, професионалисти, свързани със сектора, доставчици на услуги по доверително управление, доставчици на услуги в областта на хазарта, агенти на недвижими имоти и др. спрямо нови и съществуващи клиенти. Преди всичко член 18а предвижда мерки за разширена комплексна проверка по отношение на клиентите, развиващи дейност във високорискови трети държави. Държавите членки могат също така да въведат мерки за противодействие по отношение на високорискови юрисдикции, включително забрана за установяване на клонове и представителства или извършване на финансови трансакции в тях.

2.8. Новост е, че платформите за обмен на виртуални валути и доставчиците на портфейли, които предлагат попечителски услуги, са включени в обхвата на директивата и се считат за задължени субекти по отношение на мерките, свързани с комплексната проверка. Премахва се анонимността при използването на предплатени карти онлайн и се понижава прагът за задължението за идентифициране от 250 на 150 EUR, при лично ползване.

⁽²⁾ International Consortium of Investigative Journalists.

⁽³⁾ COM (2016) 452 final.

⁽⁴⁾ COM (2016) 451 final.

⁽⁵⁾ Генерална дирекция за парламентарни изследвания, ЕП: „Включването на финансовите услуги в споразуменията на ЕС за свободна търговия и за асоцииране: последствия за изпирането на пари, избягването и укриването на данъци. Последваща оценка на въздействието“; стр. 18.

⁽⁶⁾ Offshore Leaks Database.

⁽⁷⁾ Генерална дирекция за парламентарни изследвания, ЕП, вж. по-горе, стр. 19 и 20.

⁽⁸⁾ Генерална дирекция за парламентарни изследвания, ЕП, вж. по-горе, стр. 21.

⁽⁹⁾ COM(2016) 50 final.

⁽¹⁰⁾ ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73.

⁽¹¹⁾ ОВ L 258, 1.10.2009 г., стр. 11.

⁽¹²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹³⁾ COM(2015) 625 final, стр. 2.

⁽¹⁴⁾ C(2016) 4180 final.

2.9. В 5ДБИП се предлага също да се укрепят правомощията на ЗФР и да се насърчи сътрудничеството между тях; да се улесни идентифицирането на титулярите на банкови сметки и плащания, като се създадат автоматизирани централни национални регистри за тях; да се въведе задължително идентифициране и регистриране на действителните собственици на дружества (понижавайки прага от 25 % на 10 % от собствеността), образувания, управляващи доверителна собственост, фондации и сродни правни образувания, както и да се разреши публичен достъп до тази информация при определени условия.

3. Общи бележки

3.1. Различните форми на престъпност, които използват изпирането на пари и данъчните убежища в ущърб на основните права на всички хора, са много сериозни. Изпирането на пари продължава да нараства въпреки усилията, полагани от националните и европейските власти.

3.2. Либерализирането на финансовите потоци в света и темповете на прилагане на нови цифрови технологии в транзакциите затрудняват борбата срещу използването на финансовата система за престъпни цели. Разследванията на последните терористични нападения на джихадистите в Европа предоставиха информация за използвани от тях форми на финансиране, които не са обхванати от 4ДБИП. Това оправдава предложението за нейното изменение, докато тя все още не е влязла в сила, както и за изтегляне на крайния срок за нейното транспониране.

3.3. ЕИСК изразява съгласие по принцип с предложените мерки в 5ДБИП и счита, че те могат да бъдат от полза, за да се сложи край на тероризма и изпирането на пари.

3.4. Биха могли да се изразят резерви относно последствията за основните права, по-специално защитата на личните данни, от неподходящо използване от страна на компетентните органи на голямо количество чувствителна информация. Предложението за 5ДБИП предвижда някои защитни разпоредби в това отношение. Предвид поведението на някои правителства, което стана известно благодарение на разкритията на „Уикилийкс“ (през 2010 г. и 2012 г.) и документите на Сноудън (2013 г.), Комитетът би искал да предложи Комисията да проучи възможността за въвеждане на допълнителни мерки за защита на правата на гражданите срещу злоупотреба със записана информация, и по-специално да анализира възможността за създаване на някаква форма на обща наказателноправна квалификация на неправомерното използване на лична информация и данни. ЕИСК би могъл да допринесе за това проучване.

3.5. Независимо от настоящите предложения и другите инициативи и мерки, които Комитетът препоръчва в настоящото становище да бъдат приложени на европейско равнище, е от съществено значение ЕС и неговите държави членки да поемат в бъдеще още по-важна роля и да бъдат движеща сила в рамките на международните инстанции и форуми, които работят в областта на борбата срещу изпирането на пари и съпътстващите го сериозни форми на престъпност. Това са световни явления, които по принцип имат трансграничен характер. Важно е да се предприемат координирани действия и мерки на международно и световно равнище, за да се постигне по-голяма ефективност и повече резултати, като във връзка с това Европа може да играе водеща роля.

3.6. Много европейски граждани все още страдат от последиците от кризата и политиките за приспособяване и от увеличаването на бедността и неравенството, а междувременно става известно, че големите мултинационални дружества упражняват практики на избягване на данъци и данъчни измами и личности от икономическата, политическата, културната или спортната сфера избягват данъчно облагане и изпират пари в данъчни убежища. Някои от процедурите и юрисдикциите се използват и за финансиране на терористични организации, способни да извършат най-ужасни престъпления в Европа и други части на света. Това е неприемливо. Следва да се изискат ефикасни действия от страна на европейските и националните власти, за да се сложи край на тази ситуация.

3.7. Въпреки изложеното в параграф 3.2 постигането на целите на директивите за борба срещу изпирането на пари би могло да бъде сериозно възпрепятствано от слабостите в политическите действия за справяне с данъчните убежища, без които е невъзможно изпирането на пари, а също и от недостатъчното съгласуване на инициативите за борба срещу изпирането на пари с дейностите в борбата срещу престъпленията, които го насърчават (данъчни измами, принадлежност към терористични или престъпни организации, трафик на оръжия, наркотици и хора и др.) в контекста на продължаващи практики на нелоялна данъчна конкуренция в ЕС.

3.8. Списъкът на високорисковите държави, който Комисията публикува на 14 юли 2016 г.⁽¹⁵⁾, не включва нито една от държавите, упоменати в списъка на „Панамските документи“. Този факт е парадоксален, тъй като един от доводите, изтъкнати от Комисията, за да предложи 5ДБИП, са разкритията, съдържащи се в тези документи. В списъка се съдържа само една високорискова страна, която не сътрудничи: Северна Корея. Във II група, която включва страните, които са поели ангажимент за преодоляване на слабостите и са поискали техническа помощ за изпълнението на Плана за действие на Специалната група за финансови действия, е Иран. В I група — на държави, които вече са разработили план за действие, който ще им даде възможност да бъдат извадени от списъка веднага след като изпълнят изискванията, са включени девет държави (четири от които във война: Афганистан, Ирак, Сирия и Йемен). Част от средствата за финансиране на терористични действия минават през тези страни. Въпреки това всички анализи и проучвания по тази тема показват, че изпирането на пари от други форми на престъпност не се извършва в тях.

3.9. Буди съжаление фактът, че орган като Специалната група за финансови действия, която извършва толкова важна дейност в анализа на международните финансови престъпления и за предлагане на средствата за борба с тях, не е намерила подходящия начин за съставяне на своите списъци на рискови страни. Логично е Комисията да използва препоръките⁽¹⁶⁾ и други предложения на Специалната група за финансови действия за борба с изпирането на пари. В този случай следването на нейните предложения може отчасти да премахне ефективността на 5ДБИП, като се има предвид, че мерките за разширена комплексна проверка съгласно член 18а ще се прилагат само по отношение на високорискови трети държави.

3.10. Според ЕИСК, за да бъде ефективна на практика 5ДБИП, би трябвало или да се преразгледа списъкът на високорисковите трети държави, за да се включат страните или териториите, в които се извършват основните операции по изпиране на пари, или да се разшири обхватът на приложение на член 18а за всички задължени субекти и юрисдикции, за които, според информацията, с която разполагат ЗФР, съществуват подозрения, че извършват операции по изпиране на пари. ЕИСК предлага също така да се изготви единен списък на юрисдикции, които не сътрудничат при преследването на икономически престъпления.

3.11. Фактът, че немалка част от операциите за изпиране на пари се извършват в юрисдикции, зависими от държави членки, би трябвало да накара всички институции на ЕС да поемат твърд политически ангажимент за премахване на данъчните убежища на своята територия. По-специално задълженията за идентифициране на действителните титуляри на банковите сметки, собственици на предприятия и на всички части на образуванията, управляващи доверителна собственост и транзакциите, които се изискват от задължените субекти в ЕС съгласно предложението за 5ДБИП, следва да бъде разширени, така че да обхващат всички територии, намиращи се под суверенитета на държавите членки, включително онези, които се ползват със специални данъчни закони. Във връзка с това задължените субекти следва да имат възможност да се опират на данните от националните (официалните) регистри с цел изпълнение на своите задължения. Аналогично, мерките за разширена комплексна проверка съгласно член 18а следва да се прилагат за юрисдикции, зависещи от държави — членки на ЕС, които извършват операции по изпиране на пари.

3.12. Данъчните измами и избягването на данъци са тясно свързани с изпирането на пари. Част от изпираните пари идват от данъчни измами и избягване на данъчно облагане. Необходимо е да се координират предотвратяването и наказателното преследване и на двата вида престъпления както в законодателен план, така и в политическите действия и в работата на разузнавателните служби, полицията и съдебната система. ЕИСК оценява положително последните инициативи на Комисията за борба с данъчните измами и избягването на данъци в ЕС, но счита, че те все още не са достатъчни, така че са необходими допълнителни мерки, които да се обвържат с приеманите срещу изпирането на пари.

3.13. Борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма изисква тясно сътрудничество между отделните разузнавателни служби и служби за сигурност на държавите членки, както и между тях и Европол. Трябва да се признае, че настоящото сътрудничество е недостатъчно. Въпреки публичните изявления от страна на отговорните лица на национално и европейско равнище и подкрепата на гражданите за укрепването на това сътрудничество, след всяка терористичната атака стават обществено достояние значителни слабости в координацията. Понякога се откриват слабости в координацията между различните служби на една и съща държава. Трябва да се използват всички средства, за да се сложи край на това положение.

⁽¹⁵⁾ Делегиран регламент C(2016) 4180 и приложение със списък на страните: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/BG/3-2016-4180-BG-F1-1-ANNEX-1.PDF>.

⁽¹⁶⁾ Международни стандарти за противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма и разпространението.

3.14. През последните години ЕС е договорил или подписал важни споразумения за свободна търговия и икономическо партньорство. Понастоящем той води преговори за споразумение, което има голямо значение — ТПТИ. Тези споразумения следва да предоставят отлична възможност за установяването на двустранни или междурегионални мерки за борба с данъчните измами и избягването на данъци, изпирането на пари и финансирането на тероризма. ЕИСК призовава Комисията да проучи как да включи такава глава в споразуменията, които са в процес на договаряне и при преразглеждането на тези, които вече са в сила. ЕИСК изразява пълно съгласие със заключенията на горепосоченото проучване на ЕП⁽¹⁷⁾.

4. Конкретни бележки

4.1. ЗФР в държавите членки трябва да положат съществени усилия за информиране, наблюдение и превенция, включително прогнозиране на бързите промени в технологиите, които могат да се използват при изпирането на пари и финансирането на тероризма. Изключително необходими са бързата реакция на национално равнище и бързото обединяване на различните разследвания на европейско равнище. От първостепенно значение е постоянната и гъвкава координация на ЗФР. ЕИСК счита, че би било целесъобразно да се създаде европейски инструмент за наблюдение, координация и прогнозиране на технологичния напредък.

4.2. Задължените субекти, както е посочено в 4ДБИП и 5ДБИП, трябва да осъществяват наблюдение и контрол на подозрителни лица и движения. Тези директиви обаче не включват изисквания или задължения във връзка с дейностите на задължените субекти във високорискови трети държави. Следва да се сложи край на тази ситуация, при която клиентите подлежат на наблюдение в по-голяма степен от самите субекти.

4.3. В становище ССМІ/132 „Борба с корупцията“⁽¹⁸⁾ на ЕИСК бяха отправени следните особено полезни препоръки във връзка с настоящото становище: а) да се изготви глобална, съгласувана петгодишна стратегия за борба с корупцията със съответния план за действие; б) да се създаде Европейска прокуратура и да се засили капацитетът на Еуроюст и в) мултинационалните дружества да се задължат да докладват ключова финансова информация за дейностите, които развиват във всички страни.

4.4. ЕИСК счита, че би било необходимо да се хармонизира на европейско равнище правното третиране — определения и санкции, на всички престъпления, свързани с изпирането на пари, данъчните измами, корупцията и финансирането на тероризма и връзките между тях. Комисията и Европейският банков орган следва също така да насърчават хармонизирането на санкциите за неспазване на задълженията от страна на задължените субекти.

4.5. Борбата срещу изпирането на пари е от голямо значение и трябва да бъде ефикасна, енергична и решителна. Ето защо е изключително важно текстовете и понятията, които са включени в предложените мерки, да бъдат колкото е възможно по-ясни. Това ще насърчи правната сигурност, която е абсолютно необходима за тези, които трябва да прилагат текстовете, и същевременно ще гарантира единно прилагане в целия Европейски съюз.

4.6. Комитетът приветства бързото разглеждане на тези предложения и изразява надежда, че те ще бъдат приети и ще влязат в сила във възможно най-кратки срокове. Това обаче не трябва да се отразява на качеството на резултатите. Във връзка с това е необходимо да се предвидят реалистичен график и ясни насоки за транспонирането на текстовете и тяхното прилагане в държавите членки.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹⁷⁾ Генерална дирекция за парламентарни изследвания, ЕП, вж. по-горе, стр.59.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 63.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари“

[COM(2016) 452 final — 2016/0209 (CNS)]

(2017/C 034/20)

Докладчик: **Petru Sorin DANDEA**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 27.7.2016 г.
Правно основание	Членове 113 и 115 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 452 final — 2016/0209 (CNS)]
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	5.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	227/3/2

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства инициативата на Комисията и подкрепя усилията ѝ в борбата срещу избягването на данъци и изпирането на пари, практика, която не само води до подкопаване на данъчните основи на държавите членки, но е и един от основните източници на финансиране на престъпни и терористични организации в целия свят.

1.2. Като се има предвид сериозността на последиците от данъчните измами и избягването на данъци, ЕИСК одобрява правилата, предвидени в предложението за директива за изменение на Директивата относно административното сътрудничество (ДАСДО). Включването в категориите информация, които се обменят между данъчните служби на държавите членки, на информацията относно действителните бенефициери на финансовите операции, които въз основа на констатациите, направени по време на проверки, прегледи и одити, биха могли да бъдат подозрителни по отношение на тяхната законосъобразност и дори да се окажат операции за изпиране на пари, ще даде възможност за укрепване на административния капацитет и ефективността на борбата срещу изпирането на пари.

1.3. Тъй като изменението на Директива ДАСДО може да бъде приложено изцяло само в случай че предложението за директива за изменение на Четвъртата директива относно борба с изпирането на пари ⁽¹⁾ бъде одобрено, ЕИСК препоръчва на държавите членки и на Европейския парламент да приемат в неговата цялост предложения от Комисията законодателен пакет.

ЕИСК препоръчва на държавите членки да осигурят човешките, финансови и логистични ресурси, необходими на данъчните органи, за да могат да прилагат успешно новите правила в областта на борбата с изпирането на пари.

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final

2. Предложението на Европейската комисия

2.1. В рамките на програмата за борба срещу данъчните измами и избягването на данъци и плана за действие срещу финансирането на тероризма Европейската комисия представи през юли 2016 г. законодателен пакет, целящ подобряване на достъпа на данъчните администрации до информацията за борбата с изпирането на пари. Предложението за директива на Съвета ⁽²⁾ за изменение на Директива 2011/16/ЕС (ДАСДО) по отношение на достъпа на данъчните органи до информацията за борбата с изпирането на пари е част от този пакет.

2.2. С предложението на Комисията се изменя член 22 от Директива ДАСДО, така че в обмена между данъчните администрации на държавите членки да се включи и специфичната информация относно финансовите операции, които улесняват изпирането на пари.

2.3. Целта на тази инициатива е да даде възможност на данъчните органи да ползват постоянен достъп до информацията за борба с изпирането на пари за изпълнението на задълженията им по наблюдение на правилното прилагане на Директивата относно административното сътрудничество (ДАСДО) от страна на финансовите институции.

2.4. В предложението за директива са определени правила за борба срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар. Също така то има за цел да гарантира достъпа на данъчните администрации до информацията относно действителните бенефициери на финансовите операции, които въз основа на констатациите, направени по време на проверки, прегледи и одити, биха могли да бъдат подозрителни по отношение на тяхната законосъобразност и дори да се окажат операции за изпиране на пари в полза на престъпни или терористични организации.

3. Общи и конкретни бележки

3.1. В предложението за директива се призовава за единно прилагане във всички държави членки на правилата, уреждащи обмена между националните данъчни администрации на информацията за действителните бенефициери на финансовите операции, които е вероятно да бъдат операции за изпиране на пари. Както вече е подчертал в предходни становища ⁽³⁾, ЕИСК приветства инициативата на Комисията и подкрепя усилията ѝ да се бори срещу избягването на данъци и изпирането на пари, практика, която не само води до подкопаване на данъчните основи на държавите членки, но е и един от основните източници на финансиране на престъпни и терористични организации в целия свят.

3.2. ЕИСК одобрява правилата, уреждащи достъпа на данъчните администрации до механизмите, процедурите, документацията и информацията за финансовите операции, които биха могли да бъдат операции за изпиране на пари. В извънлението си от 18 април Г-20 призовава Специалната група за финансови действия да направи предложения за подобряване на прилагането на международните стандарти за прозрачност, включително във връзка с достъпността на информацията относно действителните собственици, както и нейния обмен на международно равнище. ЕИСК приканва също така Комисията и държавите членки да удвоят усилията си в преговорите на международно равнище, в рамките на организации като ОИСР или Г-20, за да направят възможно прилагането на тези разпоредби в световен мащаб.

3.3. Предвид факта, че предложението за директива за изменение на Директива ДАСДО може да бъде приложено изцяло само в случай че проектодирективата за изменение на Четвъртата директива относно борба с изпирането на пари ⁽⁴⁾ бъде одобрена, ЕИСК препоръчва на държавите членки и на Европейския парламент да приемат в неговата цялост предложенията от Комисията законодателен пакет.

3.4. Като се има предвид разрастването на терористичната дейност на световно равнище и увеличаването на броя на атентатите, които доведоха до загубата на човешки животи в няколко държави членки, ЕИСК счита, че правилата, предложени от Комисията, трябва да бъдат одобрени незабавно. Въвеждането на по-добри разпоредби за борба с изпирането на пари ще спре един от основните източници на финансиране на терористичните организации.

⁽²⁾ COM(2016) 452 final

⁽³⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 31.

⁽⁴⁾ Вж. бележка под линия 1.

ЕИСК препоръчва на държавите членки да гарантират човешките, финансовите и логистичните ресурси, необходими за прилагането на новите правила в областта на борбата с изпирането на пари, представени в пакета, предложен от Европейската комисия. Освен това ЕИСК счита, че разработването на програми за обмен на добри практики между експерти от данъчните служби на държавите членки, може да допринесе за постигането на по-добри резултати в изпълнението на новото законодателство.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно нелоялните търговски практики във веригата на доставки на храни между предприятия“

[COM(2016) 32 final]

(2017/C 034/21)

Докладчик: **Peter SCHMIDT**

Консултация	Европейска комисия, 4.3.2016 г.
Правно основание	Член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 32 final]
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	30.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	221/0/5

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК подчертава факта, че слабата позиция на най-уязвимите участници във веригата за доставка на храни трябва да бъде преодоляна, като се сложи край на нелоялните търговски практики (НТП) на предприятията в областта на търговията на дребно с хранителни стоки (NB: в настоящия документ терминът „предприятия в областта на търговията на дребно“ се отнася до големите предприятия в търговията на дребно) и на някои транснационални дружества, които увеличават риска и несигурността за всички оператори по тази верига и следователно водят до ненужни разходи.

1.2. ЕИСК отчита факта, че избягването на НТП само по себе си няма да позволи да се решат структурните пазарни проблеми на веригата за доставка на храни, като например временните дисбаланси на пазара, уязвимото положение на земеделските производители и др.

1.3. ЕИСК отново изтъква опасенията и препоръките, изложени в предходното му становище относно „Актуално състояние на търговските отношения между големите дистрибутори и доставчиците на хранителни продукти“⁽¹⁾. По-специално ЕИСК отново призовава Комисията да приспособи европейското законодателство към особеностите на различните участници в хранителния сектор.

1.4. ЕИСК привлича вниманието към неефективността на пазара, тъй като ситуацията продължава да се влошава в една недостатъчно регулирана система⁽²⁾.

1.5. ЕИСК категорично подкрепя Резолюцията на Европейския парламент от 7 юни 2016 г.⁽³⁾, в която се подчертава необходимостта от рамково законодателство на равнището на ЕС за справяне с НТП на търговците на дребно на хранителни стоки и някои транснационални дружества и за да се гарантира, че европейските земеделски производители и потребители имат възможност да се възползват от справедливи условия за покупка и продажба. Според ЕИСК самото естество на НТП означава, че са налице както изискване, така и необходимост от законодателство на ЕС, което да ги забранява.

⁽¹⁾ ОВ С 133, 9.5.2013 г., стр.16.

⁽²⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽³⁾ Резолюция на Европейския парламент от 7 юни 2016 г. относно нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни (2015/2065(INI)).

1.6. ЕИСК призовава Комисията и държавите членка да предприемат бързи действия за предотвратяване на НТП чрез създаване на хармонизирана мрежа на ЕС от правоприлагащи органи за тази цел, така че да се създадат равнопоставени условия на конкуренция в рамките на единния пазар.

1.7. ЕИСК приветства създаването на общоевропейска инициатива за веригата на доставки (ИВД) и други национални доброволни системи, но само като допълнение към ефективни и стабилни механизми за прилагане на разпоредбите на равнището на държавите членки. Необходимо е обаче да се гарантира, че могат да участват всички заинтересовани страни (напр. земеделските производители и профсъюзните организации) и че жалбите могат да бъдат подавани анонимно. Необходимо е също така да бъдат въведени възпиращи санкции. Освен това подобни платформи би трябвало да могат да реагират независимо. ЕИСК предлага също така да се създаде институция „омбудсман“ с регулаторни правомощия в досъдебната медиация.

1.8. ЕИСК призовава за забрана на неправомерните практики, като например тези, изброени в параграф 3.3 от настоящото становище.

1.9. В частност ЕИСК препоръчва на доставчиците, като например земеделските производители, да се заплаща цена не по-ниска от разходите за производство. Освен това ЕИСК призовава за ефективна забрана за продажба на загуба от страна на търговците на дребно на хранителни стоки.

1.10. ЕИСК препоръчва да се насърчават и подкрепят алтернативни бизнес модели, които играят роля за съкращаване на веригата на доставки между производителите на храни и крайните потребители, например чрез политики на държавите членки в областта на обществените поръчки.

1.11. ЕИСК предлага да се засилят ролята и позицията на кооперациите и организациите на производителите, за да се възстанови отново балансът на силите, тъй като те са подходяща и важна форма на стопанска дейност, в която земеделските стопани като собственици могат заедно да подобрят своята позиция на пазара, включително в условията на вътрешния пазар на ЕС и активно да възстановят баланса в разпределянето на способността за оказване на натиск при договарянето във веригата за доставка на храни.

1.12. ЕИСК настоятелно призовава операторите по веригата за доставка на храни да развият отношения на справедлива търговия въз основа на дългосрочни и стабилни договори и да си сътрудничат, като работят съвместно за задоволяване на потребностите и изискванията на потребителите.

1.13. ЕИСК призовава за защита и гарантирана анонимност на лицата, подаващи сигнали за нередности, които разкриват НТП.

1.14. ЕИСК препоръчва да се въведе правото на колективно предявяване на иск.

1.15. ЕИСК предлага да бъде даден ход на европейска информационна кампания за повишаване на осведомеността относно „стойността на храните“. Тя би била необходима, за да се гарантира дългосрочна промяна в поведението на потребителите.

2. Въведение

2.1. Веригата за доставка на храни свързва важни и най-различни отрасли на европейската икономика, които са от основно значение за доброто икономическо, социално и екологично състояние, както и за здравето на европейците. Въпреки това през последните години се наблюдава изместване на мощта при договарянето във веригата за доставки, най-вече в полза на сектора на търговията на дребно и някои транснационални дружества и в ущърб на доставчиците, по-специално на първичните производители.

2.2. Понастоящем малко на брой предприятия доминират в маркетинга и продажбата на храни. Например много пазари за хранителни стоки във все по-голям брой държави членки са мажоритарно контролирани от между трима и петима търговци на дребно, с общ пазарен дял между 65 и 90 % измежду съвременните търговци на дребно ⁽⁴⁾, ⁽⁵⁾.

2.3. Концентрацията на способността за оказване на натиск при договарянето доведе до злоупотреби с господстващо положение, в резултат на което по-слабите оператори стават все по-податливи към нелоялните търговски практики (НТП). Това прехвърля икономическия риск от пазара нагоре по веригата на доставки и оказва изключително отрицателно въздействие върху потребителите и някои оператори, напр. земеделските стопани, работниците и МСП.

2.4. ЕИСК вече обсъди НТП в становището си относно „Актуално състояние на търговските отношения между големите дистрибутори и доставчиците на хранителни продукти“ през февруари 2013 г. ⁽⁶⁾. Оттогава положението с НТП не се е подобрило особено. Напротив, влиянието на големите вериги за търговия на дребно дори се увеличи и това може да доведе до злоупотреби по отношение на някои оператори, напр. земеделските стопани, работниците и МСП.

3. Нелоялните търговски практики и тяхното въздействие

3.1. Нелоялните търговски практики могат най-общо да се определят като грубо отклонение от етичното търговско поведение. Те са в разрез с принципите на добросъвестност и почтеност при сключването на сделки ⁽⁷⁾.

3.2. НТП могат да възникнат на всеки етап от веригата за доставки между различни оператори. Те обаче преобладават на по-късните етапи от веригата за доставки, където е налице по-голяма концентрация на мощ сред търговците на дребно и някои транснационални дружества. В случаите, когато се срещат НТП на по-ранни етапи от веригата за доставки, те често са резултат от прехвърляне на произтичащ от НТП риск на по-късен етап.

3.3. Примери за подобни практики включват, но не се ограничават непременно до:

- нелоялно прехвърляне на търговския риск;
- неясни или неопределени договорни условия;
- едностранни промени и промени със задна дата на договори, включително цени;
- понижаване на качеството на продукта или промяна в информацията за потребителите без купувачите да бъдат информирани, консултирани или съгласни с това;
- вноски за рекламни или маркетингови разходи;
- просрочени плащания;
- такси за вписване или за лоялност;
- такси за позициониране на рафт;
- искания за загубени или непродадени продукти;
- използване на козметични спецификации на продукт, за да се отхвърли партида храни или да се намали платената цена;

⁽⁴⁾ Friends of the Earth, 2015 г. *Храна от фермата*.

⁽⁵⁾ Consumers International, 2012 г. *Отношенията между супермаркетите и доставчиците: Какви са последиците за потребителите?*

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁷⁾ Европейска комисия, 2014 г. *Борба с нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни между предприятия* COM(2014) 472 final.

- натиск за намаляване на цените;
- налагане на такси за фиктивни услуги;
- анулиране на поръчки в последния момент и намаляване на предвидените обеми;
- заплахи за премахване от асортимента;
- фиксирани такси, налагани от предприятията на доставчиците като изискване за включване в списъка с доставчици („плащаш, за да останеш“).

3.4. НТП имат разностранни последици за операторите, потребителите и околната среда. Подобни практики обаче са рентабилни по своето естество и генерират краткосрочни печалби за тези, които ги прилагат, в ущърб на другите участници във веригата за доставки. В дългосрочен план операторите от веригата за доставка на храни трябва да имат устойчиви отношения във връзка с доставките и да работят за предотвратяване на прекъсването на веригата за доставки, за да се конкурират и да продължават да отговарят на променящите се изисквания на потребителите.

3.5. Въздействието на НТП върху доставчиците

3.5.1. Различните видове въздействие на НТП върху операторите, които са ошетени от тях, са разнообразни и широкообхватни и могат да доведат до намаляване на приходите на доставчиците било чрез намаления на цената, било поради увеличените разходи, възникващи вследствие на тези практики. Според оценките НТП струват на доставчиците между 30 и 40 млрд. евро⁽⁸⁾. В допълнение към продължаващия ценови натиск върху доставчиците, подобни практики създават несигурност, като по този начин водят до стагнация на иновациите и инвестициите във веригата за доставки, и могат да доведат до прекратяването на стопанска дейност от страна на компетентни и отговорни доставчици.

3.5.2. Натискът, упражняван върху земеделските производители и преработватели на хранителни продукти, и произтичащото от това намаляване на цените, води също така до намаляването на заплатите както в селскостопанския сектор, и за лицата, заети в хранително-вкусовата промишленост. В случая на по-постоянен труд, надпреварата за достигане на най-ниски равнища също води до по-ниски заплати, за да могат доставчиците да реализират своите маржове.

3.5.3. МСП често са най-уязвими по отношение на НТП, напр. в световната търговия с банани, където продукцията на дребните земеделски производители се използва за „допълване“ на по-големи обеми от насаждения. Тези доставчици са изложени на риск да бъдат първите, които ще бъдат изключени от дадена продажба, ако поръчката бъде отменена без надлежно предизвестие⁽⁹⁾.

3.5.4. В някои области на производството и преработването на храни свободата на договаряне вече не съществува. Неотдавнашните тенденции в Германия показват, че цените на дребно са били намалени едностранно, без преговори с доставчиците. В Обединеното кралство млякото често се продава на загуба с цел привличане на клиенти в сектора на търговията с хранителни стоки и британските млекопроизводители са изправени пред факта да получават все по-ниски цени за млякото си, в някои случаи под производствените разходи. В Испания е законно преработвателната промишленост да плаща цена, по-ниска от разходите, което сериозно подкопава формирането на цената по веригата.

3.5.5. Секторът за прясна продукция е особено податлив на НТП поради високата нетрайност на продуктите, които доставя на европейския пазар. Земеделските производители разполагат с ограничен период от време, в който да продадат продукцията си, така че да осигурят подходящ срок на годност за крайния клиент и крайния потребител, и изкупвачите, работещи за търговците на дребно и посредниците често злоупотребяват с това, като налагат неподлежащи на договаряне намаления на цените при получаването на стоките.

⁽⁸⁾ Europe Economics. Estimated costs of Unfair Trading Practices in the EU Food Supply Chain. (Оценка на разходите, произтичащи от нелоялните търговски практики във веригата за доставка на храни на ЕС).

⁽⁹⁾ Make Fruit Fair, 2015 г. Banana Value Chains in Europe and the Consequences of Unfair Trading Practices (Вериги за създаване на стойност в банановия сектор в Европа и последиците от нелоялните търговски практики). http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana_value_chain_research_FINAL_WEB.pdf.

3.5.6. Няколко разследвания разкриха някои оператори, разполагащи с очевидна покупателна мощ, което води до злоупотреби посредством неполярни търговски практики ⁽¹⁰⁾. Тези злоупотреби могат да възникнат на всеки етап от веригата за доставки и се проявяват и в отношенията между земеделските производители и хранителната промишленост, тъй като предприятията от този сектор също разполагат с „покупателна мощ“ поради относителната концентрация на мощ ⁽¹¹⁾.

3.5.7. Повишаването на продажбите на продукти „собствена марка“ (т.нар. „бели етикети“ или марки — собственост на даден търговец на дребно) позволява на търговците на дребно да сменят често доставчиците, в случай че намерят по-евтин производител, включително и след влизането на договора в сила. При все това сами по себе си продуктите „собствена марка“ не са неполярни и могат да помогнат на МСП да навлязат на пазара и да предложат на потребителите разнообразен избор.

3.5.8. Разрастването на някои търговски дейности на дребно чрез вертикална интеграция в доставката и преработката може да доведе до подбиване на цените от страна на търговците на дребно. Това е пример за увеличаване на способността за оказване на натиск при договарянето чрез постоянната концентрация на мощ.

3.5.9. Случаите на продажба под производствената цена и използването от страна на големите търговци на дребно и някои транснационални дружества на основни селскостопански продукти като мляко, сирене, плодове и зеленчуци за продажби на загуба (т.е. под покупната цена) с цел привличане на клиенти, заплашват устойчивостта на европейското селскостопанско производство в дългосрочен план.

3.6. Въздействието на НТП върху потребителите

3.6.1. НТП оказват значително отрицателно въздействие върху европейските потребители. По-големите оператори често поемат разходите, възникващи вследствие на НТП, но по-малките предприятия са поставени под все по-голям натиск и не са в състояние да инвестират и да правят нововъведения, което ги изключва от пазарите с по-висока стойност ⁽¹²⁾. Това води до ограничаване на избора и наличността за потребителите и в крайна сметка до увеличени потребителски цени.

3.6.2. Липсата на прозрачност при етикетите е в ущърб на потребителите, които не са в състояние да направят информиран избор при покупката, въпреки че многократно изразиха желание да се отдава предпочитание на здравословни, екологични и качествени селскостопански хранителни продукти, произведени в техния регион. Тази непрозрачност има отрицателно въздействие върху равнищата на доверие на потребителите, като задълбочава още повече кризата в селскостопанския сектор.

3.6.3. Ценовият натиск принуждава преработвателите на храни да произвеждат на възможно най-ниска цена, което може да засегне качеството на храните за потребителите. С цел намаляване на разходите, в някои случаи предприятията използват по-евтини суровини, което засяга качеството и стойността на храните — напр. използването на трансмастни киселини в много продукти вместо по-здравословни масла и мазнини от Европа.

3.7. Въздействието на НТП върху околната среда

3.7.1. Въздействието на НТП върху околната среда трябва да бъде признато. НТП насърчават свръхпроизводството като средство за доставчиците да се застраховат срещу несигурността. Това свръхпроизводство може да доведе до разхищаване на храни, което води до излишно изразходване на ресурсите, включително на земя, вода, агрохимически продукти и гориво ⁽¹³⁾, ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ Weekly Report, Берлин, 13/2011, стр. 4 и сл.

⁽¹¹⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽¹²⁾ Fair Trade Advocacy Office (Служба в подкрепа на справедливата търговия), 2014 г. *Who's got the power? Tackling imbalances in agricultural supply chains*. (Кой има властта? Справяне с дисбалансите във веригата за доставки на земеделски продукти). стр. 4.

⁽¹³⁾ ЕП IMCO, 2016 г. Доклад относно неполярните търговски практики във веригата за доставки на храни (2015/2065(INI).

⁽¹⁴⁾ Feedback, 2015 г. *Food Waste In Kenya: uncovering food waste in the horticultural export supply chain*. (Разхищението на храни в Кения: разкриване на разхищението на храни във веригата за доставки за износ на зеленчуци).

4. Обобщение на доклада на Комисията относно нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни между предприятия

4.1. Комисията изготви доклад ⁽¹⁵⁾, в който оценява наличието и ефективността на националните рамки за прилагане на мерки за противодействие на НТП, както и ролята на доброволната общоевропейска инициатива за веригата на доставки (ИВД) и на нейните национални доброволни платформи.

4.2. Докладът на Комисията от 2016 г. изтъква факта, че голяма част от държавите членки вече са въвели регулаторни мерки и публични механизми за правоприлагане за справяне с НТП. Някои държави членки са по-напреднали от други, но много от тях все още не са в състояние да се справят с „климата на страх“, който изпитват жертвите на НТП. Тъй като към НТП би могло да се подходи ефикасно по различни начини, Комисията стигна до заключението, че на този етап специално законодателство на ЕС не би донесло добавена стойност.

4.3. Инициативата за веригата на доставки (ИВД) ⁽¹⁶⁾ е съвместна инициатива на осем асоциации в ЕС. Те представляват хранително-вкусова промишленост, производителите на маркови храни, търговците на дребно, МСП и търговците на селскостопански продукти. ИВД беше лансирана в рамките на „Форума на високо равнище за по-добре функционираща верига за доставки на храни“ ⁽¹⁷⁾ с цел да се помогне на заинтересованите страни да се справят с НТП.

4.4. В доклада се заключава, че ИВД е допринесла за информираността относно НТП и че може да представлява по-бърза и по-евтина алтернатива на съдебното производство. Тя би могла също да спомогне за решаване на трансгранични въпроси. Комисията изтъква също области за потенциално усъвършенстване на ИВД, като например засилването на безпристрастността на управленската структура и създаването на възможност за поверително подаване на индивидуални жалби.

5. Общи бележки

5.1. Позицията на ЕИСК относно доклада на ЕК е в съответствие с Резолюцията на Европейския парламент относно НТП във веригата за доставки на храни, приета на 7 юни 2016 г. със силна подкрепа от страна на всички политически партии ⁽¹⁸⁾. Парламентът изтъква необходимостта от рамково законодателство на равнището на ЕС и призовава Комисията да представи предложения за решаване на проблема с НТП във веригата за доставки на храни, за да се гарантират справедливи доходи за земеделските стопани и широк избор за потребителите. Парламентът изтъква и факта, че ИВД и други национални и доброволни системи на ЕС следва да бъдат насърчавани не като алтернатива, а „като допълнение към ефективни и стабилни механизми за прилагане на разпоредбите на равнището на държавите членки, с което да се гарантира възможност за анонимно подаване на жалби и да се въведат възпиращи санкции заедно с координация на равнището на ЕС“ ⁽¹⁹⁾.

5.2. Комисията счита, че Инициативата за веригата на доставки работи твърде отскоро, за да може да се оцени успехът ѝ. Въпреки това ЕИСК отбелязва, че ИВД не успя да намали ефективно НТП и злоупотребите с покупателна мощ по следните причини:

5.2.1. Господстващото положение на сектора на търговията на дребно в ИВД е основен възпиращ фактор за всеки земеделски стопанин да се ангажира ефективно с платформата, предвид недоверието, което съществува между тези заинтересовани страни. Следователно ИВД не предоставя на доставчиците анонимността, от която се нуждаят, за да бъде преодолян „климатът на страх“. Освен това ИВД не може да проучва проактивно вериги на доставки, а разчита на операторите да подават жалби, като по този начин тежестта на доказване пада върху ошетените от НТП.

⁽¹⁵⁾ COM(2016) 32 final.

⁽¹⁶⁾ <http://www.supplychaininitiative.eu/de/homepage>.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm.

⁽¹⁸⁾ Резолюция на Европейския парламент от 7 юни 2016 г. относно нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни (2015/2065(INI))

⁽¹⁹⁾ Резолюция на Европейския парламент (2015/2065/INI), пак там.

5.2.2. Комисията предлага ИВД да позволява саморегулирането на НТП. Липсата на финансови санкции обаче означава, че купувачите не биват възпирани да използват иначе рентабилни НТП. Например, наскоро бяха установени неоялни търговски практики от страна на Tesco PLC при работа с доставчиците му, въпреки че дружеството е член на ИВД. Макар и на Tesco да беше наложено нефинансово наказание от британското законодателство (Арбитражния орган за Кодекса на търговските вериги), дружеството не беше санкционирано по никакъв начин от ИВД. Единственият механизъм за възпиране, с който разполага ИВД, е възможността за отнемане на членството на злоупотребило предприятие, което все още не е приложила по отношение на Tesco PLC. Това е ясен пример за това, че ИВД не предотвратява НТП.

5.2.3. Освен това ЕИСК отбелязва отсъствието на земеделски стопани и синдикати сред членовете на ИВД. Докато някои организации никога не са се присъединявали към инициативата или към националните ѝ партньори, Финландският централен съюз на земеделските производители и собственици на гори (МТК), основател на националната платформа за прилагане на ИВД във Финландия, се отказва от инициативата с довода, че тя не работи, тъй като увеличава риска за земеделските производители поради липсата на анонимност.

6. Настоящи механизми за правоприлагане с цел предотвратяване на НТП в Европа

6.1. Двадесет държави членки имат законодателни разпоредби и регулаторни инициативи, но успехът им е все още умерен⁽²⁰⁾. Петнадесет от тези държави членки са въвели измервания през последните пет години, които показват значителното разпространение на НТП във веригата за доставки. Въпреки това съществуват големи различия между различните равнища на регулиране, а много национални правоприлагащи органи не са в състояние да издават финансови санкции или да приемат анонимни жалби.

6.2. Кодексът на добрите практики за доставка на хранителни стоки в Обединеното кралство⁽²¹⁾ (GSCOP) се счита за една от най-напредничавите законодателни мерки за предотвратяване на НТП⁽²²⁾. Преди изготвянето на този кодекс съществуваше доброволен кодекс на добрите практики, но беше установено, че той е неефективен за предотвратяване на НТП поради липсата на регулиране. GSCOP се регулира от Арбитражния орган за кодекс на търговските вериги (GCA), който разполага със законови правомощия да получава анонимни жалби относно НТП, да започва разследвания ex-officio, да дава гласност на злоупотреби, извършени от тези предприятия, и да глобява търговците на дребно с до 1 % от годишния им оборот за нарушения на GSCOP. Въпреки своите постижения обаче GCA може да регулира само отношенията между търговците на дребно и техните преки доставчици (установени най-вече в Обединеното кралство). Този въпрос поражда „морален риск“, тъй като както търговците, така и техните преки доставчици могат да прехвърлят риск към непреки доставчици чрез НТП.

6.3. Разследвания, подобни на това на Комисията за защита на конкуренцията в Обединеното кралство, бяха проведени в Испания⁽²³⁾, Финландия⁽²⁴⁾, Франция⁽²⁵⁾, Италия⁽²⁶⁾ и Германия, всяко от които показва широкото разпространение на НТП във веригата за доставки на храни.

6.4. Много от европейските оператори търгуват в няколко държави членки, получавайки възможността да подбират „най-благоприятната правна система“, като по този начин се подкопава законодателството на равнището на държавите членки. Нехармонизираната законодателна среда в ЕС създаде неравнопоставени условия на конкуренция в рамките на единния пазар. Освен това, когато законодателството урежда само отношенията между преките доставчици и търговците на дребно, използването от страна на търговците на дребно на посреднически организации за закупуване на храни намалява ефективността на подобно законодателство, какъвто е случаят в Обединеното кралство. Това е още едно основание за необходимостта от общоевропейско законодателство.

⁽²⁰⁾ Вж. бележка под линия 15.

⁽²¹⁾ Правителството на Обединеното кралство. 2016 г.: www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice.

⁽²²⁾ Кодексът беше създаден като резултат от разследване, проведено от Комисията за защита на конкуренцията на Обединеното кралство, която установи, че търговците на дребно разполагат с несъразмерно голяма мощ по веригата на доставки, което води до прехвърляне на риск нагоре по веригата на доставки.

⁽²³⁾ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Национална комисия за пазарите и конкуренцията), Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario (Доклад за отношенията между производителите и дистрибуторите в хранителния сектор), 2011 г.

⁽²⁴⁾ Финландски орган по въпросите на конкуренцията (FCA), „FCA study shows that daily consumer goods trade uses its buying power in several ways that are questionable for competition“ (Проучване на FCA показва, че търговците на потребителски стоки за ежедневна употреба използват покупателната си мощ по няколко начина, които поставят под въпрос конкуренцията.), 2012 г.

⁽²⁵⁾ Autorité de la Concurrence (Орган за защита на конкуренцията), Становище № 12-A-01 от 11 януари 2012 относно ситуацията по отношение на конкуренцията в сектора на дистрибуцията на храни в Париж.

⁽²⁶⁾ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Комисия за защита на конкуренцията и пазара), „Indagine conoscitiva sul settore della Grande Distribuzione Organizzata“ (Проучване на сектора на големите дистрибутори на дребно), 2013 г.

6.5. Доставчиците извън континента обикновено извършват доставки на търговците на дребно в ЕС посредством вносители и други посредници. Те не са запознати в достатъчна степен с наличието на подобни органи⁽²⁷⁾, а тези, които са запознати с тях, нямат достъп до повечето правоприлагащи органи, за да потърсят защита с правни средства срещу НТП.

7. Призив за създаването на европейска мрежа от национални правоприлагащи органи за предотвратяване на НТП

7.1. С оглед на отправените по-горе бележки ЕИСК призовава за създаването на европейска мрежа от правоприлагащи органи за предотвратяване на НТП. Естеството на НТП изисква и оправдава наличието на законодателство на ЕС, което да ги забранява, така че да бъдат защитени всички доставчици на храни, независимо къде са установени, включително и в трети държави. За да бъде тя ефективна, правоприлагащите органи в рамките на мрежата трябва да имат следните функции:

- свободен достъп за всички участници и заинтересовани страни във веригата за доставка на храни, независимо от географското местоположение;
- мерки за ефективна защита на анонимността и поверителността на заинтересованите страни, които желаят да внесат жалби относно НТП;
- възможност предприятията да бъдат разследвани *ex officio* по отношение на злоупотребите с покупателна мощ;
- способност за налагането на финансови и нефинансови санкции на предприятията нарушители;
- координация на равнището на ЕС между правоприлагащите органи на държавите членки;
- потенциал за международно сътрудничество с правоприлагащи органи извън ЕС за предотвратяване на НТП, които възникват в рамките на единния пазар и извън него.

7.2. Цел на всички държави членки би трябвало да бъде създаването на национални правоприлагащи органи, които се занимават с жалби относно НТП. Тези органи следва да бъдат създадени с гореспоменатите функции като минимален стандарт.

7.3. Законодателните мерки за предотвратяване на НТП могат и следва да бъдат икономически ефективни.

7.4. В резолюцията на Европейския парламент се отправя също така искане към Комисията да предприеме стъпки за осигуряване на ефективни механизми за правоприлагане, като например развитието и координацията на „мрежа от национални органи, взаимно признати на равнището на ЕС“⁽²⁸⁾.

7.5. Британският институт за международно и сравнително право (BIICL) препоръчва ЕС да приеме директива, която да установи общи цели за правоприлагащи органи на държавите членки за предотвратяване на НТП и да включва правила за тяхната координация на европейско равнище⁽²⁹⁾.

8. Настоящите добри практики в промишлеността за предотвратяване на нелоялни търговски практики

8.1. Фиксираните цени или минимално гарантираните ценови договори въз основа на справедливи преговори между купувачи и доставчици предлагат на последните по-висока степен на сигурност, отколкото при продажбата на продукцията на свободния пазар. Въпреки това, макар тези видове договори да гарантират фиксирани цени за доставчиците, тази практика би се засилила, ако обемите на продукцията бяха фиксирани или разполагаха с минимални гаранции. Понастоящем обемите могат да бъдат променяни със задна дата и продукцията може да бъде отхвърляна от купувачи, когато търсенето на пазара се промени, понякога в последния момент, което води до непредвидени разходи за повторно пускане на пазара, преупаковане или изхвърляне на храни.

⁽²⁷⁾ Feedback, 2015 г., пак там.

⁽²⁸⁾ Резолюция на Европейския парламент (2015/2065/INI), пак там.

⁽²⁹⁾ Линк: http://www.biicl.org/documents/872_biicl_enforcement_mechanisms_report_-_final_w_exec_sum.pdf?showdocument=1.

8.2. Някои доставчици на ЕС започнаха да използват представители на трети страни, които да проверяват продукцията при пристигане на местоназначението, за да се предотвратят необосновани искания от вносителите за отказ от продукцията. Такива искания се правят при промяна на прогнозираното търсене и предлагане, като по този начин се повишава рискът за купувачите от последните звена на веригата на доставки. Този въпрос има сезонен аспект, тъй като, когато има високо предлагане и поради това цените са ниски, доставчиците са изложени на по-голям риск от получаване на искания за отказ на продукция в сравнение с времето, когато доставките са оскъдни. Въпреки че използването на представители на трети страни със сигурност намалява честотата на исканията за отказ спрямо износителите, тези услуги представляват допълнителен разход за доставчиците, с което още повече се ограничават възможностите им за инвестиции и иновации в тяхната дейност. Освен това по-малките доставчици обикновено не могат да си позволят такава помощ и заради това не използват тази практика.

9. Алтернативни вериги за доставка на храни

9.1. Има много примери за алтернативни вериги за доставки, при които съществуват по-справедливи търговски практики и по-справедлив баланс на разпределение или преразпределение. Налице са някои перспективни подходи в областта на кооперирането, но те са все по-заstraшени от нарастващата мощ на бизнес групите и мултинационалните компании.

9.2. За да се увеличи справедливостта в рамките на веригата за доставки на храни в ЕС е необходимо съчетание от мерки за преодоляване на способността на големите предприятия във веригата за доставки да оказват натиск, като се предотвратяват НТП, и за засилване на способността за противодействие чрез насърчаване на развитието на кооперации и на алтернативни канали за дистрибуция на храни.

9.3. Кооперациите и асоциациите на селскостопански производители в Европа и извън нея позволяват на доставчиците да обединяват производствените си обеми, за да увеличават продажната си мощ, да навлизат на основни пазари и да договорят по-добри цени. Подобни бизнес модели дават възможност на малките доставчици за по-голям контрол върху производството и предлагането на пазара на техните продукти и предлагат алтернатива на разрастващите се широкомащабни операции. Европейският парламент призова Комисията да насърчи подобни бизнес модели с цел подобряване на възможности за договаряне и позицията на по-малките предприятия по веригата за доставки на храни⁽³⁰⁾. Освен това е необходимо да се насърчи по-целенасочено секторно и регионално сътрудничество между производителите и кооперациите⁽³¹⁾.

9.4. Схеми за подкрепа от общността селскостопанска дейност (ПОСД) и други форми на коопериране между земеделски производители и потребители предоставят възможност на потребителите да допринасят пряко за производството на храните, които консумират. Последните данни показват, че в Европа понастоящем функционират 2 776 подобни схеми, които осигуряват храни за 472 055 потребители⁽³²⁾. По-големите модели на продуктови схеми от типа „кошници“ (комбинация от продукти) също се възползват от къси вериги за доставка, а не традиционните пазари. Подобни инициативи би трябвало да бъдат подкрепяни и напред чрез публично финансиране, напр. чрез плащания от втория стълб на ОСП, тъй като те генерират растеж и работни места и отговарят на потребностите на потребителите.

9.5. Директната продажба на селскостопански продукти от страна на земеделските стопани, напр. фермерски пазари, има двойно предимство: за производителите не съществуват практики на злоупотреби и те могат се възползват в по-голяма степен на автономност и по-големи приходи, а потребителите могат да имат достъп до пресни, истински и устойчиви продукти със сигурен произход. В проведено проучване⁽³³⁾ беше установено, че земеделските стопани получават много по-високи приходи за тяхната продукция, когато използват тези вериги за доставка, а не традиционните пазари. Подобни инициативи би трябвало да бъдат подкрепяни и напред чрез публично финансиране, напр. чрез плащания от втория стълб на ОСП, тъй като те генерират растеж и работни места и отговарят на потребностите на потребителите.

9.6. Държавите членки следва да разработят начини за подобряване на положението на земеделските стопани и местните хранително-вкусови предприятия чрез преки договори с публични органи при прилагането на новите директиви относно обществените поръчки, надхвърляйки логиката на максималната отстъпка.

⁽³⁰⁾ Резолюция на Европейския парламент (2015/2065/INI), пак там.

⁽³¹⁾ ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 64.

⁽³²⁾ Европейски научноизследователска група на ПОСД, 2015 г. Преглед на подкрепяната от общността селскостопанска дейност в Европа. <http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe.pdf>.

⁽³³⁾ http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2015/eating_from_the_farm.pdf.

9.7. Освен това би трябвало да се предприеме общоевропейска информационна и образователна кампания за стойността на храните. Повишената осведоменост сред потребителите за значението на производството на храни и по-високата оценка на храните се оказват от все по-голямо значение и биха могли да допринесат за по-справедливи търговски практики.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS,

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета, определящ характеристиките на риболовните кораби (преработен текст)“

[COM(2016) 273 final — 2016/0145 (COD)]

(2017/C 034/22)

Докладчик: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Консултация	Съвет: 1.6.2016 г. Европейски парламент: 6.6.2016 г.
Правно основание	Член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 273 final — 2016/0145 (COD)]
Решение на Бюрото на Комитета	14.6.2016 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	30.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	222/0/2

1. Заключение

1.1. ЕИСК изразява съгласие с настоящото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета, определящ характеристиките на риболовните кораби (преработен текст), тъй като го счита за необходимо и много подходящо за целите на правото на ЕС.

2. Контекст

2.1. Целта на предложението на Комисията е да се извърши кодификация на Регламент (ЕИО) № 2930/86 на Съвета от 22 септември 1986 г., определящ характеристиките на риболовните кораби, изменен с Регламент (ЕО) № 3259/94 на Съвета от 22 декември 1994 г.

2.2. Тази кодификация е в резултат на Заключениеята на Председателството на Европейския съвет в Единбург от декември 1992 г., което потвърди решението на Комисията да извършва кодификация на всички актове (първоначален документ и последващи изменения) най-късно след десетото им изменение.

2.3. Кодификацията е необходима за опростяването, яснотата и прозрачността на правото на Съюза с оглед по-голямата му разбираемост и достъпност за гражданите, на които по този начин осигурява нови възможности да упражняват предоставените им специфични права.

2.4. Кодификацията трябва да се извършва при стриктно спазване на обичайния процес за приемане на актове на Съюза.

3. Общи бележки

3.1. Предложението на Комисията запазва изцяло съдържанието на кодифицираните текстове.

3.2. Въпреки това то внася поредица от изменения по същество на член 5, параграф 3 от Регламент (ЕИО) № 2930/86 с цел на Комисията да се делегират правомощия за адаптиране към постиженията на техническия прогрес на изискванията за определяне на продължителната мощност на двигателите. Поради тази причина предложението е представено под формата на преработен текст.

3.3. Настоящото предложение за преработен текст е изработено на основата на предварителна консолидация на текста, на 23 официални езика, на Регламент (ЕИО) № 2930/86 и изменящия го инструмент, с помощта на информационна система от Службата за публикации на Европейския съюз.

3.4. Предложението съдържа три приложения, които включват изменението на приложението (адаптиран текст) на Регламент (ЕО) № 3259/94 и съответствието, при промяна на номерата на членовете, между старата и новата номерация.

4. Конкретни бележки

4.1. ЕИСК изразява съгласието си с направените изменения по същество на член 5, параграф 3, които дават правомощия на Комисията да приема делегирани актове за адаптиране към постиженията на техническия прогрес на изискванията за определяне на продължителната мощност на двигателите, в съответствие с изискванията, приети от Международната организация по стандартизация в нейния международен препоръчителен стандарт ISO 3046/1, второ издание, октомври 1981 г.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейски икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на мерки за управление, опазване и контрол, приложими в зоната на конвенцията на Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан (ICCAT), и за изменение на регламенти (ЕО) № 1936/2001, (ЕО) № 1984/2003 и (ЕО) № 520/2007 на Съвета

[COM(2016) 401 final — 2016/0187 (COD)]

(2017/C 034/23)

Докладчик: **Thomas McDONOGH**

Консултация	Европейски парламент, 22.6.2016 г. Съвет: 30.6.2016 г.
Правно основание	Член 43, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 401 final — 2016/0187 (COD)]
Решение на Бюрото на Комитета	12.7.2016 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	30.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	224/1/3

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства транспонирането в законодателството на ЕС на мерките, приети от 2008 г. насам от Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан (ICCAT). Комитетът призовава Европейската комисия да играе по-решителна роля в тази и други регионални организации за управление на рибарството (РОУР).

1.2. ЕИСК призовава всички заинтересовани страни да прилагат с най-голяма строгост тези и други мерки за опазване. По-голямата част от рибарите спазват правилата и заслужават равнопоставени условия.

1.3. ЕИСК отправя искане към Европейската комисия да провери и, ако е необходимо, да се заличи член 7, параграф 2, както и да се променят, в съответствие с предложеното в настоящото становище, член 9, параграф 1, членове 31, 32, 34—36 и член 38, параграф 4. Изключението за трансбордиране в открито море, предложено в членове от 52 до 59, също следва да бъде внимателно оценено и евентуално да бъде премахнато, ако общото задължение за трансбордиране в пристанище е с предимство.

2. Контекст

2.1. В допълнение към двустранните споразумения, като например споразуменията за партньорство в областта на устойчивото рибарство (СПУР) или реципрочните споразумения, общата политика в областта на рибарството (ОПОР) дава възможността на ЕС за сключване на многостранни споразумения в рамките на РОУР. Целта на тези споразумения е да укрепят регионалното сътрудничество с оглед гарантиране на опазването и устойчивото експлоатиране на рибните ресурси.

2.2. ICCAT носи отговорност за опазването на рибата тон и подобните ѝ видове (общо около 30) в Атлантическия океан и съседните му морета. ЕС е договаряща страна считано от 1997 г., като замества отделните държави членки.

2.3. ICCAT разполага с правомощия да приема обвързващи препоръки, които трябва да бъдат транспонирани в правото на ЕС, доколкото не са обхванати от предишно законодателство.

3. Бележки

3.1. Член 7, параграф 2 от предложението, който ограничава заместването на корабите с кораби с равностоен или по-малък капацитет, се основава на Препоръка 14-01 на ICCAT, която вече не е в сила. Препоръка 15-01, новата препоръка за тропическа риба тон, не включва в настоящата си форма никакво ограничение по отношение на заместването.

3.2. Член 9, параграф 1 относно плановете за управление на устройствата за привличане на рибата (УПР) определя срок за изпращане на секретариата на ICCAT до 1 юли всяка година, което беше датата, посочена в Препоръка 14-01. Крайният срок, посочен в Препоръка 15-01, е 31 януари. Тъй като този срок се отнася за Комисията, на държавите членки трябва да бъде определен по-ранен срок, например 15 януари.

3.3. В членове 31, 32, 34, 35 и 36, които налагат забрана за разтоварване на неразрешени акули, може да се включи позоваване на член 15, параграф 4 от основния регламент за ОПОР⁽¹⁾, който определя изключения от общата забрана за изхвърляне на улов.

3.4. Член 38, параграф 4 следва да започне, както е посочено в Препоръка 07-07 на ICCAT, с думите „когато е възможно“. Това не следва да изключва възможността за провеждане на преговори по по-обвързващ компромис в рамките на ICCAT.

3.5. Целта на членове 54 и 55 е да въведат изключенията на ICCAT за кораби с плаващи парагади относно трансбордиране в открито море, но в случай на флот на ЕС следва да се прилага общото правило за извършването на всички операции по трансбордиране в пристанище.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) № 1380/2013.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (преработен текст)

[COM(2016) 270 final — 2016/0133(COD)]

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и за отмяна на Регламент (ЕС) № 439/2010

[COM(2016) 271 final — 2016/0131(COD)]

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатыци с оглед ефективното прилагане на [Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство], за идентифициране на незаконно пребиваващ гражданин на трета държава или лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането (преработен текст)

[COM(2016) 272 final — 2016/0132(COD)]

(2017/C 034/24)

Докладчик: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 15.6.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 270 final — 2016/0133(COD)], [COM(2016) 271 final — 2016/0131(COD)], [COM(2016) 272 final — 2016/0132(COD)]
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	27.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	215/1/4

1. Заключение

1.1. ЕИСК счита, че е абсолютно необходима действителна и ефикасна реформа на общата европейска система за убежище (ОЕСУ), както и подобряване на законните начини за достъп до Европейския съюз от гледна точка на зачитането на правата на лицата, подложени на преследване.

1.2. Ето защо следва да се предложи действително обща и задължителна за всички държави членки система, която да хармонизира националните законодателства, или да бъде въведена поне обща система на взаимно признаване на решенията в областта на убежището между всички държави — членки на ЕС, което да позволи установяването на реална обща европейска система за убежище (ОЕСУ).

1.3. При всички случаи ЕИСК оценява положително предложената цел за усъвършенстване и ускоряване на процедурите за вземане на решение с оглед на по-голяма ефективност, но счита, че следва да се уточнят и включат съответните гаранции по отношение на процедурата, индивидуалното разглеждане на молбите, запазването на дискреционните клаузи и на срока за прекратяване на задължението за приемане от страна на съответната държава членка, както и по отношение на правата на кандидатите и ограничаването на коригиращия механизъм за разпределение.

1.4. Необходимо е да се осигури съгласуваност на предложените в регламента разпоредби със съществуващите разпоредби в тази област и съответните мерки, които ЕК планира да разработи в рамките на основната промяна на общата европейска система за убежище, както и съгласуваност с другите политики на Съюза.

1.5. Всички държави членки следва да бъдат отговорни за предоставянето на подробна и актуална информация на кандидата относно процедурите, произтичащи от дъблинската система, в съответствие с изискванията, посочени в член 4.

1.6. Трябва да се гарантира принципът на пропорционалност, за да се подкрепи ефективната устойчивост на системата във връзка с бързия достъп на кандидатите до процедурата за предоставяне на убежище и капацитета на администрациите на държавите членки да прилагат системата.

2. Контекст

2.1. На 6 април 2016 г. Комисията публикува съобщение, в което посочва недостатъците в концепцията и прилагането на общата европейска система за убежище, по-специално на разпоредбите на Регламента „Дъблин“, и определя пет приоритетни области за подобряване на тази ситуация.

2.2. Комисията предлага да се реформира общата европейска система за убежище с цел създаване на по-справедлива, ефективна и устойчива система чрез изменението на действащия Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила.

2.3. Комисията отбелязва, че дъблинската система не е предвидена така, че да осигури трайно, справедливо и ефикасно разпределение на компетентността по отношение на кандидатите за международна закрила в ЕС. Така наречената „дъблинска система“ не работи адекватно, нито еднакво: опитът от последните години показва, че в случай на масови миграционни потоци ограничен брой държави членки трябва да разглеждат по-голямата част от молбите за международна закрила, което понякога води до все по-често нарушаване на правилата на Европейския съюз относно убежището.

2.4. За да се преодолеят тези недостатъци, Комисията предлага изменение на регламента със следните цели:

- засилване на ефикасността на системата, като се определя една-единствена държава членка, компетентна за разглеждане на молбите за международна закрила,
- възпрепятстване на злоупотребите със системата за предоставяне на убежище и предотвратяване на вторичното движение на кандидатите в рамките на ЕС,
- установяване на по-справедлива система за разпределение чрез коригиращ механизъм, който да установява автоматично дали дадена държава членка е изправена пред непропорционално голям брой молби за убежище,
- осигуряване на яснота по отношение на задълженията на кандидатите за убежище в Европейския съюз, както и по отношение на последиците от неизпълнението на тези задължения,
- изменение на Регламента за Евродак в отговор на промените в дъблинската система и за осигуряване на правилно прилагане на този регламент,
- укрепване на мандата на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (Служба за подкрепа) чрез създаването на Агенция на Европейския съюз в областта на убежището.

3. Обяснителна бележка

3.1. Дъблински критерии, предложени за определяне на компетентността на държавата членка

В действащия Регламент (ЕС) № 604/2013 общият критерий, най-широко използван за определяне на прехвърлянето, се отнася до документите и мястото на влизане, в резултат на което държавите членки с външни граници поемат сериозна отговорност. Информацията, съдържаща се в Евродак и във визовата информационна система (ВИС), се приема като доказателство от повечето държави членки, но в някои случаи не се счита за достатъчна.

Според предложението критерият за определяне на държавата членка се прилага само веднъж, като в член 9 се предвижда, че кандидатът трябва да подаде молба в първата държава членка на влизане, независимо от това дали влизането е незаконно, или за законно пребиваване. Критериите за йерархия, описани в членове 10 — 17, съдържат сходни разпоредби:

3.1.1. Ненавършили пълнолетие лица: Предложението за реформа запазва установените съображения, но само за непридружени ненавършили пълнолетие лица, които са кандидати за международна закрила.

3.1.2. Членове на семейството: С предложението се разширява определението за членове на семейството в две посоки: то обхваща братята и сестрите и взема предвид семействата, създадени преди пристигането в държавата членка, а не непременно в държавата на произход, както е предвидено в Регламент „Дъблин III“. И двете съображения са от жизненоважно значение, като ЕИСК поставя специален акцент върху ситуациите на беззащитност, които възникват *de facto*, когато братята и сестрите не се считат за членове на семейството, и в много случаи това засяга непридружени ненавършили пълнолетие лица, чиито единствени семейни връзки в дадена държава членка са братята или сестрите.

3.1.3. Документ за пребиваване или виза: Предложението запазва компетентността на държавата членка да разгледа молбата за международна закрила в случаите на издаване на такива документи, въпреки че се въвеждат съображения с цел изясняване на критериите за компетентност.

3.1.4. Незаконно влизане през държава членка: Предложението премахва разпоредбите относно прекратяването на компетентността 12 месеца след датата на неправомерното преминаване на границата.

3.1.5. Дискреционни клаузи: В предложението се ограничава възможността за действие на държавите членки и се установява само възможността да поемат компетентността за разглеждане на молба за международна закрила, за която не са компетентни, основавайки се на семейните връзки, които не са включени в определението за членове на семейството.

3.1.6. Що се отнася до зависимите лица, в предложението няма промяна, така че когато по причина бременност или новородено дете, тежко заболяване, тежък недъг или старост кандидатът е зависим от помощта на своето дете, брат или сестра, или родител, законно пребиваващи в една от държавите членки, или когато детето, братът или сестрата, или родителят на кандидат е зависим от помощта на кандидата, държавите членки оставят или събират заедно кандидата с това дете, брат или сестра, или родител, при условие че връзките са съществували в държавата на произход и че въпросната помощ може да бъде предоставена, като това се заявява писмено.

3.2. Процедура за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждане на молба за международна закрила

3.2.1. Предложението за реформа на Регламента „Дъблин“ има за цел да установи по-справедлива и устойчива система чрез опростяване на процедурата и повишаване на ефективността, но въведените изменения не винаги са насочени към постигането на тези цели.

В член 3 от предложението за реформа се въвежда анализ на критериите за допустимост на молба за международна закрила преди определянето на компетентната държава членка и без да се взема предвид съществуването на роднини в друга държава членка или нуждите на ненавършилите пълнолетие лица.

Критериите за допустимост, които могат да се считат за предварителни, се отнасят до понятията „сигурна трета държава“, „първа държава на убежище“, „сигурна държава на произход“, както и до неясното правно понятие „опасност за сигурността“.

В предложението се въвеждат изменения, свързани със сроковете, които са значително намалени, и се ускоряват процедурите за реадмисия.

3.2.2. Реформата премахва възможностите за прекратяване на компетентността по настоящия член 19 (кандидатът напуска доброволно територията на ЕС за повече от три месеца или е експулсиран). Това означава, че същата държава членка е компетентна за всяка молба, подадена от дадено лице по всяко време, независимо дали лицето се е връщало в държавата си на произход за продължителни периоди от време, дали междувременно е настъпила промяна в неговите лични и семейни обстоятелства, или условията в тази държава членка са се променили съществено.

3.3. **Процедурни гаранции и зачитане на основните права в процедурата за определяне на компетентната държава членка**

3.3.1. **Право на информация:** В член 6, параграф 1 се утвърждава правото на информация на кандидатите за международна закрила, обект на процедури за определяне на компетентната държава, и се описва подробно информацията, която трябва да се предостави.

3.3.2. **Право на ефективна защита:** В член 27 от реформата се предвижда задължение кандидатът да бъде уведомен писмено и незабавно за решението за прехвърляне в компетентната държава членка, като бъде информиран за възможността да обжалва това решение, а член 28 гарантира суспензивното действие на жалбите срещу решенията за прехвърляне на кандидатите за международна закрила, като определя срокове, макар и твърде кратки (само седем дни за внасяне на жалбата), за процедурата на преразглеждане.

3.3.3. **Право на свободно движение и задържане на кандидатите, подложени на процедури за определяне на компетентната държава членка:** В член 29 от предложението се намаляват наполовина сроковете на процедурите, в случай че кандидатът е задържан. Също така се намалява от 6 на 4 седмици срокът за извършване на прехвърлянето или — в обратния случай, за пускане на свобода.

3.4. **Задължения и санкции**

3.4.1. С предложението се въвеждат изрично задълженията на кандидатите за международна закрила:

- да подадат молба за международна закрила в първата държава на незаконно влизане или в държавата, в която им е разрешено законно пребиваване,
- да предоставят цялата информация и всички доказателства в най-кратки срокове и не по-късно от момента на провеждане на интервюто за определяне на компетентната държава, както и да сътрудничат на органите на държавата членка, отговорна за определянето на компетентната държава членка,
- да присъстват и да са на разположение на органите на държавата членка, която определя компетентната държава членка,
- да се съобразят с решението за прехвърляне в компетентната държава членка.

3.4.2. В случай на неизпълнение в член 5 са посочени непропорционални процедурни последствия и такива, свързани с приемането, които са в противоречие със стандартите на действащите директиви относно процедурата (Директива 2013/32/ЕС) и относно приемането (Директива 2013/33/ЕС), както и с Хартата на основните права на ЕС:

- В случай че не бъде подадена молба в държавата членка, в която е разрешено пребиваване, или в държавата членка, през която кандидатът е влязъл незаконно, разглеждането на молбата се извършва по ускорена процедура съгласно член 31, параграф 8 от Директива 2013/32/ЕС. От друга страна, във въпросния член не се предвижда такава ситуация, което предполага увеличаване на случаите, в които се използва процедура, която на практика означава съкращаване на сроковете за разглеждане на основателността на молбата, намаляване на гаранциите и по-големи трудности за установяването на уязвими профили в тези кратки срокове. Това се отнася особено за задължението по член 24, параграф 3 от Директива 2013/32/ЕС да не се прилагат ускорени процедури в случаи на особено уязвими кандидати.
- Ще се вземат предвид само информацията и документацията, предоставени по време на интервюто за определяне на компетентната държава. Удостоверяването на семейните връзки обаче в много от случаите се нуждае от доказателства за родство, които могат да се забавят.
- Изключване на условията за приемане в някоя друга държава членка, установени в членове от 14 до 19 от Директива 2013/33/ЕС: сред тези условия за приемане, които ще бъдат изключени, са записването в училище на ненавършили пълнолетие лица (член 14 от Директива 2013/33/ЕС) в явно нарушение на правото на образование на децата (членове 14 и 24 от Хартата на основните права), медицинската помощ, надхвърляща спешните грижи (член 19 от Директива 2013/33/ЕС), или подходящият стандарт на живот на кандидатите, който да осигурява тяхната прехрана, а също и физическото и психичното им здраве (член 17 от Директива 2013/33/ЕС).

- Изключва се възможността за обжалване на отхвърлена молба за международна закрила на кандидатите, получили отказ, които са се преместили в друга държава членка (член 20, параграф 5 от предложението). Тази разпоредба може да е в нарушение на член 46 от Директива 2013/32/ЕС и член 47 от Хартата на основните права.

3.5. *Коригиращ механизъм за разпределение*

Създава се коригиращ механизъм срещу евентуална непропорционалност на броя на молбите, които приема всяка държава членка съгласно предишните критерии. За да се определи такава ситуация, се изчислява референтна стойност на броя на молбите и презаселванията, които всяка държава членка е в състояние да поеме в зависимост от БВП и населението. Ако цифрата бъде надвишена със 150 %, автоматично се задейства коригиращият механизъм, като кандидатите за международна закрила се пренасочват от съответната държава членка (бенефициент) към други държави членки (на разпределяне), които са подложени на по-малък натиск.

3.6. *Укрепване на системата „Евродак“*

Предложението на Комисията включва адаптиране на системата „Евродак“ и има за цел да усъвършенства създадената през 2000 г. система за организацията и използването на европейска база данни, в която са регистрирани пръстовите отпечатъци на кандидатите за международна закрила, както и на различни категории незаконни емигранти. Целта на тази система е да се улесни прилагането на Регламента „Дъблин“, като се даде възможност да се определи коя държава членка е била първият вхолен пункт в ЕС на съответния кандидат за международна закрила. Предвижда се възможността за разширяване на обхвата на действие и за включване и съхранение на данни на лица от трети държави, които не са кандидати за международна закрила и пребивават незаконно в ЕС.

3.7. *Нов мандат на агенцията на ЕС в областта на убежището*

Комисията предлага да се измени мандатът на EASO с цел улесняване на функционирането на общата европейска система за убежище и на Регламента „Дъблин“.

Комисията предвижда преобразуване на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, като разшири нейния мандат, така че да увеличи функциите ѝ и да гарантира ефективното прилагане на общата европейска система за убежище.

4. *Конкретни препоръки*

4.1. *Непридружени ненавършили пълнолетие лица*

Разпоредбите са в противоречие с „висшия интерес на детето“, като се има предвид големият брой на случаите на непридружени ненавършили пълнолетие лица, които по различни причини нямат достъп до процедурата за международна закрила, и не гарантират оценка на техните индивидуални нужди.

4.2. *Незаконно влизане през държава членка*

Премахването на прекратяването на компетентността дванадесет месеца след датата, на която е осъществено незаконното влизане, като че ли се отдалечава от една от приоритетните цели на реформата, а именно гарантиране на трайно разпределение на компетентността и по-справедлива система. Премахването на прекратяването на компетентността няма да гарантира такава справедливост по отношение на държавите членки, които се явяват външна граница.

4.3. *Дискреционни клаузи*

4.3.1. ЕИСК не споделя ограничаването на клаузата само в случаи на семейни връзки, различни от определението за членове на семейството, тъй като е важно да се има предвид, че в дадена държава членка могат да възникнат не само количествени нарушения във функционирането поради броя на кандидатите за международна закрила, но и качествени нарушения, засягащи въпроси, свързани с ефективното прилагане на Директива 2013/32/ЕС относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила по отношение на достъпа до процедурата за убежище на кандидатите за международна закрила, както и информация и консултации, процедурни гаранции и специални процедури за съответните нуждаещи се лица. Преработената Директива 2013/33/ЕС относно условията за приемане също съдържа общи стандарти за осигуряване на кандидатите за международна закрила на сравними условия на живот във всички държави членки, както и пълно зачитане на техните основни права.

4.3.2. Могат да възникнат ситуации, в които дадена държава членка не е в състояние да гарантира разпоредбите, съдържащи се в тези директиви, поради което е необходимо да се запази формулировката на Регламента „Дъблин III“ във връзка с решението на всяка държава членка да разгледа молба за международна закрила, подадена до нея, дори ако подобно разглеждане не попада в нейната компетентност.

4.3.3. Трябва също да се има предвид, че много от кандидатите за международна закрила се намират в състояние на тежко заболяване и/или тежък недъг и нямат семейни връзки в никоя държава членка, но тъй като поради своето конкретно състояние те не се намират в ситуация, в която по медицински съображения да бъдат прехвърлени в компетентната държава членка, се създава връзка на зависимост с държавата членка, в която е депозирана молбата за международна закрила. Необходимо е тези случаи да се включват в предложената нова формулировка на дискреционните клаузи.

4.3.4. От съществено значение е да се запази поемането на компетентност по хуманитарни или културни съображения, за да се гарантират грижите за лицата — кандидати за международна закрила, намиращи се в особено уязвимо положение, в съответствие с разпоредбите на Директива 2013/32/ЕС, както и диференцираното третиране с оглед на оценката на свързаните с тях специфични обстоятелства.

4.4. Процедура за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждане на молба за международна закрила

4.4.1. Когато оценката за допустимост, без предварителен анализ относно съществуването на роднини в друга държава членка или нуждите на ненавършили пълнолетие лица, води до отхвърляне на молба за международна закрила, това може да влезе в противоречие с правото на семеен живот, признато в член 7 от Хартата на основните права на ЕС и член 8 от Европейската конвенция за правата на човека.

4.4.2. Автоматичното прилагане на понятията „сигурна трета държава“, „първа държава на убежище“, „сигурна държава на произход“, както и на правното понятие „опасност за сигурността“ може да доведе до дискриминация въз основа на гражданството или пътя за бягство. Освен това, в случай на сигурна държава на произход и опасност за сигурността, в член 3, параграф 3 се посочва, че ще се прилага ускорена процедура. Ускореното разглеждане не може при никакви обстоятелства да занижава процедурните гаранции заради съкратените срокове. То също така не може да се изразява в индивидуална оценка на тези молби за международна закрила, което е забранено в член 10, параграф 3, буква а) от Директива 2013/32/ЕС.

4.4.3. В член 33 от предложението не се въвежда никакво подобрение по отношение на предаването на информация между държавите членки относно случаи на уязвими лица, ситуации, изискващи медицинска намеса, и други особености на кандидатите, които ще бъдат прехвърлени, въпреки че това е един от основните недостатъци, наблюдавани при практическото прилагане на Дъблинската система.

4.4.4. Предложената разпоредба за прекратяване на компетентността, когато кандидатът е напуснал доброволно ЕС за повече от три месеца или е бил експулсиран, може да доведе до ситуации, в които не се вземат под внимание семейните връзки, създадени в държавата на произход след първата молба за международна закрила в ЕС, или при подаването на втората молба не се гарантират условията за приемане и процедури в компетентната държава членка, на които кандидатът е отговорил при първата молба.

4.5. Процедурни гаранции

4.5.1. Що се отнася до правото на информация, разпоредбата относно предаването на информация чрез информационна брошура не отчита факта, че в повечето държави членки тя съдържа само обща информация на трудно разбираем или напълно неразбираем за кандидатите език. Тази информация следва да се предоставя винаги по време на интервюто.

4.5.2. По отношение на правото на ефективна защита ЕИСК счита, че споменатата защита не следва да се ограничава само до предвидените три случая, тъй като това би ограничило достъпа до ефективни правни средства за защита:

- риск от нечовешко или унижително отношение в компетентната държава членка поради пропуски в системата за предоставяне на убежище,
- решения за прехвърляне, основани на критерия за ненавършили пълнолетие лица (член 10), на критерия за семейни връзки (членове 11, 12 и 13) и на критерия за зависими лица (член 18),
- решения за поемане на компетентността за разглеждането (без прехвърляне), когато не са приложени критериите за семейни връзки.

4.5.3. Относно правото на свободно движение и възможността за задържане на кандидатите, обект на процедури за определяне на компетентната държава, в ограничаването на периода на задържане (две седмици) няма нововъведения във връзка с това, при какви извънредни случаи трябва да се разпореди задържането. Предвид различията в държавните практики, наблюдавани от Комисията, е препоръчително да се установят ясни и точни критерии за извънредния характер на задържането и за оценката на необходимостта и пропорционалността на мярката.

4.6. Коригиращ механизъм за разпределение

4.6.1. Използването на толкова завишен критерий — 150 % от капацитета на съответната държава членка,— може да навреди на условията за приемане и за провеждане на процедура за кандидатите за международна закрила, които вече се намират в тази държава, до достигането на тази цифра. Ако в съответствие с критериите е определен капацитет за приемане, изглежда логично този механизъм да се задейства, когато капацитетът бъде надхвърлен, а не да се чака да достигне 150 %. Освен това за да действа този механизъм ефективно, преразпределението следва да се прилага за всички, които отговарят на условията за кандидатстване за правото на убежище, независимо от държавата на произход.

4.6.2. Механизмът се прилага преди определянето на компетентната държава членка, което се извършва впоследствие от държавата членка, в която са разпределени кандидатите. Това означава, че след като бъде прехвърлен от държавата членка бенефициент в държавата членка на разпределение, кандидатът за международна закрила може да бъде прехвърлен отново в трета държава членка, където се намират неговите роднини, което води до липса на ефективност на системата и голямо забавяне на достъпа до процедурата за определяне на статут на международна закрила.

4.6.3. Тъй като това става автоматично, не се вземат под внимание индивидуалните обстоятелства на кандидатите за международна закрила, нито специалните нужди, като например ситуации на уязвимост, които могат да възпрепятстват прехвърлянето към държавата членка на разпределение.

4.6.4. Коригиращият механизъм не взема под внимание кандидатите за международна закрила, които са пристигнали преди влизането в сила на тази реформа, и от разпределението са изключени кандидатите, отхвърлени преди прилагането на критериите за определяне на компетентната държава членка съгласно член 3, както и кандидатите, пристигнали в държавата членка преди достигането на 150 % от капацитета. Всичко това може да опорочи крайната цел на този механизъм и да повлияе в много ограничена степен върху разпределението на компетентността за разглеждане на молбите и върху приемането.

4.6.5. Възможността държавите членки да не участват в този коригиращ механизъм, заплащайки вноски за всеки неразпределен към тяхната територия кандидат за международна закрила, може да доведе до дискриминация, позволяваща на държавите членки да избират кои кандидати за международна закрила да приемат на своя територия и кои не въз основа на религия, етническа принадлежност или националност.

4.7. Системата „Евродак“

Всяко съображение относно адаптирането на регламента трябва да обосновава необходимостта и пропорционалността на приетите мерки, като се има предвид чувствителността на събираните данни, по-специално по отношение на кандидатите за международна закрила и поверителността на процедурата.

4.8. Мандат на Агенцията на ЕС в областта на убежището

ЕИСК одобрява посочените предложения, предвид факта, че със създаването на Службата за подкрепа не се изпълниха предвидените очаквания. ЕИСК счита, че е необходимо в новото предложение да се засили и доразвие ролята на консултативния форум на организациите, който съществува, но правомощията му на практика са силно занижени. Бъдещата агенция трябва да разполага с информацията от тези организации и да се опира на тяхната работа във всяка от държавите, за да наблюдава правилното прилагане на общата европейска система за убежище и нейното изпълнение.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия на ЕС в сферата на отоплението и охлаждането

[COM(2016) 51 final]

(2017/C 034/25)

Докладчик: **Baiba MILTOVIČA**

Консултация	Европейска комисия, 16.2.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 51 final]
Компетентна секция	Секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	229/3/3

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства със задоволство тази дългоочаквана стратегия, насочваща вниманието към сферата на отоплението и охлаждането и тяхното пряко, ежедневно въздействие върху всички граждани на ЕС. При условие че се следват най-добрите практики и се установи съгласувана политическа рамка, подкрепена със съответното финансиране, в цяла Европа се разкриват многобройни възможности за подобрения.

1.2. Настоящата цялостна стратегия на ЕС е изключително амбициозна. Това означава, че изпълнението на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката ще зависи в значителна степен от ефективното и последователно прилагане на стратегията на равнището на държавите членки. Според нея засилването на ролята на енергията от възобновяеми източници за отопление и охлаждане би могло да се превърне в най-сериозния фактор за постигане на средно- и дългосрочните цели и това следва да бъде взето предвид в текущата програма на енергийния съюз.

1.3. Ето защо ЕИСК препоръчва в годишния доклад за състоянието на енергийния съюз да се включи специален раздел за установяване на напредъка в изпълнението на стратегията.

1.4. Комитетът оценява извършената от Комисията работата за установяване и сортиране на данните, свързани с отоплението и охлаждането. Тази информация е от жизненоважно значение. Евростат следва да даде приоритет на работата по събирането на по-всеобхватен набор от данни, особено в областта на енергията, използвана за отопление.

1.5. Ролята на потребителите за ефективното изпълнение на която и да е цялостна стратегия е от решаващо значение и Комитетът настоява за по-нататъшно развитие на предложението му за всеобхватен европейски енергиен диалог за съществено подобряване на осведомеността и създаване на ясни стимули за потребителите, които да насърчат промяна в поведението. Стимулите следва да бъдат не само финансови, а и да изтъкват положителното социално въздействие на многобройните мерки, включени в стратегията, и да бъдат насочени към уязвимите и намиращите се в състояние на енергийна бедност потребители.

1.6. Комитетът препоръчва да се извърши спешен сравнителен анализ на публичните и частните отраслови схеми за подпомагане на ефективни програми за отопление и охлаждане с ниски въглеродни емисии.

1.7. На регионално и общинско равнище във всички държави членки трябва да се възприеме нов подход към градоустройствената политика, съгласуван с предложената стратегия, за да се гарантира постигането на нейните цели. Във връзка с това Комитетът подчертава ролята на Конвента на кметовете.

1.8. Високите цели на ЕС в областта на енергетиката и климата трябва да намерят израз в конкретен принос от страна на държавите членки, например чрез въвеждане в националните планове на 5-годишни цели по отрасли със специално разработени показатели за сферата на отоплението и охлаждането.

2. Въведение

2.1. В стратегията в сферата на отоплението и охлаждането се съдържа първата специална оценка за сектора като цяло на равнище ЕС. Около половината от общо потребяваната в ЕС енергия се използва за отопление и охлаждане и това ще продължи да бъде най-голямата движеща сила на търсене на енергия в дългосрочен план, като най-големият обособен сектор остава сградното отопление. Поради устойчивия си характер технологиите за сградно отопление ще играят важна роля за постигането на средносрочните и дългосрочните цели на ЕС в областта на климата и енергетиката. Много голям дял от използваната в сектора енергия понастоящем отива за отопление на сгради и подгряване на вода за битови нужди и тук проблемът от гледна точка на декарбонизацията е най-сериозен. Понастоящем за отопление се използва основно енергия от изкопаеми горива, която се доставя директно в сградите, пораждайки проблеми по отношение на безопасността и емисиите на местно равнище.

2.2. Въпросът засяга всички сектори на гражданското общество. Енергийните изисквания на повечето големи преработващи отрасли, където топлинната енергия има широко приложение, влияят пряко на тяхната конкурентоспособност; охлаждането е от съществено значение в голяма част от веригите за преработка, дистрибуция, търговия на дребно и съхранение на храни, а ефективността на битовото отопление и охлаждане и свързаните с тях разходи касаят всички.

2.3. Расте броят на домакинствата в държавите членки, които разходват съществена част от доходите си за енергия, което увеличава равнището на енергийна бедност. Най-изложени на риск са възрастните хора, уязвимите лица и тези с ниски доходи и ЕИСК препоръчва създаването на Обсерватория на енергийната бедност, която да анализира проблема и да търси решения за него⁽¹⁾. Постигането на ефективни резултати изисква съчетаване на работещи в синергия социални, финансови и технически мерки. Насочването на по-голямо внимание към събирането на точни данни, свързани с отоплението, ще спомогне за борбата с енергийната бедност.

2.4. Отоплението и охлаждането като такива са трудни и икономически неефективни за транспортиране и това води до появата на силно локализиран и разпокъсан „пазари“. Охлаждането съставлява само 5 % от търсенето на енергия, а отоплението — 95 %, като търсенето на отопление значително надвишава търсенето на охлаждане, въпреки че охлаждането е от жизненоважно значение в по-топлите държави членки. Капиталовите инвестиции в отоплителни и охлаждателни системи по принцип са по-скоро средносрочни до дългосрочни, докато технологиите и иновациите в сектора се развиват бързо.

2.5. В предходни свои становища⁽²⁾ ЕИСК призова за интегриран и последователен подход на политиките в целия енергиен сектор, а също и за по-голямо участие на гражданското общество и диалог с него по тези въпроси. Благодарение на Пакета за енергийния съюз това вече се превърна в официален приоритет и определянето на отоплението и охлаждането като жизненоважен сектор предлага възможност за кръстосани препратки и съгласуваност между многобройните законодателни пакети в областта на климата и енергетиката в процес на изготвяне.

3. Преглед на съдържанието на съобщението на Комисията и бележки

3.1. В съобщението се прави оценка на потенциала на сектора да допринесе за изпълнението на стратегическите цели на ЕС в областта на климата и енергетиката и то е придружено от работен документ на службите на Комисията, в който се предоставя аналитична и научна основа. Целта е отоплението да се превърне в приоритетна област на политиката в сферата на енергийната ефективност и да се насърчи информиран дебат и постигане на консенсус по темата и свързаните с нея въпроси за намаляването на търсенето на енергия и декарбонизацията.

⁽¹⁾ ОВ С 341, 21.11.2013 г., стр. 21.

⁽²⁾ ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 84, ОВ С 198, 10.7.2013 г., стр. 56, ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 155; ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 75.

3.2. В стратегическата рамка се определят четири критични области за действие: топлинна ефективност на сградите; ефикасни и устойчиви технологии за отопление; интегриране на неизползвания потенциал на промишлеността и повишаване на нейната ефективност; и по-тясно синергийно взаимодействие с електроенергийната система, където важна роля имат термопомпите и други системи за енергия от възобновяеми източници. Очертани са множество възможни действия, но подробните решения ще бъдат представени в рамките на прегледа на законодателния пакет, включващ енергийния съюз.

3.3. Водещата концепция е декарбонизацията на сградите чрез реновиране, по-ефективни отоплителни и охладителни системи, разширяване на централизираното топлоснабдяване и преход от изкопаеми горива към нисковъглеродни енергийни източници. Жилищните сгради съставляват най-големия дял от европейския сграден фонд, като 60 — 70 % от жилищата в ЕС са строени през 80-те години на XX век или по-рано и имат най-високо специфично потребление ($\text{kWtch/m}^2/\text{година}$). Голямата финансова тежест за потребителите се засилва поради ниските равнища на саниране на сградите. Домакинствата в ЕС харчат средно 6,4 % от располагаемия си доход за енергия за битови нужди (COM(2014) 520 final), като около две трети отиват за отопление и една трета за други цели. Все по-голям брой домакинства срещат проблеми при покриването на разходите си за енергия. Достъпното отопление и охлаждане е от решаващо значение за поддържането на добро качество на живот за битовите потребители.

3.4. Тъй като не всички отрасли могат да следват нисковъглероден път на развитие, по-специално предвид факта, че много преработващи отрасли се нуждаят от богатите на енергия изкопаеми горива, от съществено значение ще бъде използването на много по-голям дял от отпадната топлина, произвеждана от някои промишлени и енергийни инсталации като страничен продукт. В работния документ се отчита фактът, че потенциалният принос на използването на отпадната топлина от промишлеността в системите за централизирано топлоснабдяване и нарастващата роля на новите технологии и алтернативните горива може да е съществен.

3.5. В стратегията се набелязват няколко съществени предизвикателства. Изкопаемите горива са източник на 80 % от използваната енергия, което означава, че секторът има решаваща роля за постигането на целите за намаляване на въглеродните емисии и прехода към по-ефективна и сигурна енергийна система. Две трети от сградите в ЕС — по-голямата част от които все още ще се използват през 2050 г., са построени преди въвеждането на изискванията за енергийна ефективност. Режимът на собственост или отдаване под наем може да доведе до фрагментирано използване на стимулите за „подобряване“, а липсата на подходящи финансови схеми отслабва тяхната ефективност. В сектора на отоплението липсват пазарна конкуренция, обучение и опитни строители и монтажници и информираност сред битовите потребители за потенциалните ползи. Целът на реновираните сгради е нисък (0,4 — 1,2 % годишно) и в допълнение проблемът с енергийната бедност става все по-сериозен в целия ЕС.

3.6. Почти 50 % от сградите разполагат с котли, чиято ефективност е под 60 % в сравнение с настоящите технологични равнища (понастоящем задължителни при подмяна), при които тя надвишава 90 %. Освен това битовото отопление (изкопаеми горива и биомаса) оказва голямо въздействие върху замърсяването на въздуха в някои части на Европа. Въпреки това значителна част от котлите продължават да се използват дълго след изтичането на срока им на експлоатация. Цената продължава да е съществен фактор при подмяната и въпреки неизменно високата възвръщаемост на инвестициите съществуват трудности, свързани с намирането на първоначален капитал, особено при преминаването към възобновяеми източници на отопление, като например соларни, геотермални или термопомпи. През новия век промишлеността е реализирала големи спестявания от енергийна ефективност, но по-специално МСП срещат проблеми при приоритизирането и финансирането на подобренията.

3.7. Изтъква се потенциалът за съществено разширяване на централизираното топлоснабдяване, което понастоящем осигурява 9 % от отоплението в ЕС, както и възможността му да използва отпадна топлина, тъй като при него преминаването към възобновяеми или смесени източници на топлина е по-лесно, отколкото при отделните домакинства. Комбинираното производство на топло- и електроенергия също е слабо развито и потенциалът на интелигентните сгради — жилищни, офисни или промишлени — комбинирани с интелигентни мрежи, също предлага възможности за постигане на ефективност, както и за по-голямо участие на домакинствата под формата на „произвеждащи потребители“. Индиректно в стратегията се предлага развиване на децентрализирано „производство за потребление“ на равнището на индивидуалните домакинства чрез използване на нови отоплителни технологии и повишаване на осведомеността.

3.8. Предлагат се инструменти и решения. Последователната интеграция, преразглеждане и прилагане на инструментите на ЕС в хода на разработването на програмата за енергийния съюз ще осигурят основните гравитни елементи на стратегията. Трябва да се подчертаят по-специално Директивата за енергийна ефективност, Директивата относно енергийните характеристики на сградите, рамката на ЕС за екопроектиране и енергийно етикетане, Директивата за насърчване на използването на енергия от възобновяеми източници, както и схемата за търговия с емисии (СТЕ). Стратегията следва да способства за по-ефективната координация на тези мерки.

3.9. В съобщението се описват подробно конкретните действия, които Комисията ще предприеме за преодоляване на очертаните предизвикателства и в подкрепа на вече въведените законодателни мерки. Те включват: насърчаване на енергията от възобновяеми източници, поощряване на гражданското участие, подобряване на сътрудничеството със сдруженията на потребителите, повишаване на ангажмента за иновации, например чрез Стратегическия план за енергийните технологии и насърчаване на нови подходи за финансиране на мерките. Движеща сила на стратегията трябва да са потребителите и тя трябва да набляга върху преминаването към системи без въглеродни емисии, основани на възобновяеми енергийни източници и отпадна топлина.

4. Общи бележки

4.1. Секторът на отоплението и охлаждането играе жизненоважна роля в промишлеността, преработката и съхранението на храни и сектора на услугите. Той засяга и всички граждани на ЕС чрез универсалното желание за осигуряване на комфортни условия за живот и работа. Цената и наличието на решения за отопление и охлаждане определят не само равнището на енергийната бедност в дадено общество, но и конкурентоспособността на цели отрасли на икономиката. Ето защо ЕИСК приветства първия стратегически преглед в сферата на отоплението и охлаждането в рамките на ЕС.

4.2. Съгласно концепцията на документа изпълнението на очертаните стратегии ще изиграе важна роля за намаляването на разходите, подобряването на енергийната сигурност, намаляването на зависимостта от вноса и изпълнението на целите в областта на климата. Комитетът подкрепя напълно тази концепция, но отбелязва обхвата и сложността на очертаните в стратегията предизвикателства, някои от които може би са подценени, като например: съществените изисквания, които ще бъдат поставени пред държавите членки; необходимите промени в поведението на гражданите; ефективността на схемите за финансова подкрепа; противодействието срещу несигурността по отношение на цените на енергията и определянето и прилагането на най-ефективните технически решения.

4.3. Потребителите в много държави членки се обслужват от системи за централизирано топлоснабдяване, които могат да носят значителни ползи от гледна точка на разходите, ефективността и използването на отпадна топлина. Комитетът призовава институциите на ЕС да признаят ясният и положителен акцент на стратегията върху този сектор и да подпомагат развитието и усъвършенстването на общински системи за централизирано топлоснабдяване чрез финансови мерки и разпоредби за реновиране и техническо усъвършенстване. Модернизирането на топлоцентралите може да донесе значителни ползи от гледна точка на използването на енергията и емисиите, а новите пазарни правила, които се разработват понастоящем, би трябвало да изискват прилагането на най-добрите налични технологии. По-специално следва да се постави въпросът за евентуалните синергии между процесите на добиване на енергия от отпадъци (които имат значителен потенциал) и централизираното топлоснабдяване.

4.4. В стратегията би могло да се отдели по-голямо внимание на ролята на потребителите, и по-специално на значението на образованието и обучението за промяна в поведението. Особено голямо предизвикателство представлява информираността относно използването на отоплението и свързаните с него разходи в многофамилните сгради. Интелигентните сгради и интелигентното отопление се нуждаят от интелигентни обитатели, притежаващи ефективни умения в областта на цифровата грамотност. Стратегията не изтъква в достатъчна степен ролята на потребителите за ефективното изпълнение на която и да е цялостна стратегия. Запазва се тенденцията икономии от енергийна ефективност да се жертват в името на „комфорта“ и трябва да се вземе предвид нежеланието на потребителите да променят съществено начина си на живот, за да могат да се възползват в максимална степен от новите технологии, чрез по-нататъшно задълбочено изследване на стимулите за промяна в поведението.

4.5. В стратегията се посочва ясно, че целевите финансови пакети ще имат съществено значение за насърчаването на необходимите публични и частни инвестиции. ЕИСК отбелязва, че само много малка част от одобреното от ЕИБ финансиране за енергийния сектор посредством Европейския фонд за стратегически инвестиции е насочена към съответни проекти за отопление и охлаждане. В работния документ не са включени примери и анализ на съответните схеми в държавите членки, само някои от които успяха да насърчат инвестициите.

4.6. Предвид огромното значение на отоплението и охлаждането за постигането на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката ЕИСК предлага в годишния доклад за състоянието на енергийния съюз да се включи специален раздел за установяване на напредъка и предстоящите мерки въз основа на предизвикателствата, посочени в раздел три от стратегията. Това ще донесе две съществени предимства:

— ще бъде открита централната роля на отоплението за постигането на целите и тя ще трябва да бъде отчетена във всички аспекти на програмата за енергийния съюз,

— в доклада ще се постави конкретен акцент върху потребителите и ще се подкрепи стремежът за поставянето на потребителите и уязвимите групи в центъра на политиката.

5. Конкретни бележки

5.1. Придружаващият работен документ използва данни от множество източници, за да изгради представа за начина на използване на енергията за отопление и охлаждане в рамките на ЕС. Правят се приблизителни оценки и разумни изводи, но очертаната картина на сектора представя до голяма степен ситуацията от 2012—2013 г. Щеше да е целесъобразно да се използват повече данни, отразяващи тенденциите през последните десет години. Евростат следва да даде приоритет на работата по събирането на по-всеобхватен набор от данни, особено в областта на енергията, използвана за отопление ⁽³⁾.

5.2. Следва също да се отбележи, че ако 90 % от предполагаемия ръст на използваната за отопление енергия от възобновяеми енергийни източници до 2020 г. са свързани с биомасата, тогава намаляването на фините прахови частици и газовите емисии от изгарянето на биомаса продължава да е предизвикателство. Заклученията на актуализираната политика на ЕС за устойчиво производство на биоенергия за периода 2020—2030 г. ще бъдат особено важни (те ще се превърнат в неразделна част от пакета на ЕС за енергията от възобновяеми източници, който се предвижда да бъде представен преди края на 2016 г.) и следва да вземат предвид, наред с други проблеми, отрицателните последици от някои видове биомаса върху здравето.

5.3. Между държавите членки съществуват значителни различия в областта на енергийните системи, правните структури, строителните технологии и бизнес моделите. В предстоящите законодателни пакети, свързани с изпълнението на целите на стратегията, следва да се предвиди възможност за корекции на национално равнище.

5.4. Предвид тези различия в отделните държави членки е важно — след задаването на съответните цели — да се поддържа технологична неутралност, позволяваща оптималното им постигане на национално и местно равнище. Богатият опит на градовете и местните органи в разработването на устойчиви енергийни планове, който беше изтъкнат в рамките на Конвента на кметовете, предлага ценно задълбочено разбиране на тези въпроси.

5.5. В стратегията се предлага банките, работещи с физически лица, да отпускат специални кредити за финансиране на реновиране на частни сгради, които се отдават под наем, но европейските банки за ипотечни кредити (Европейска ипотечна федерация — Европейски съвет за обезпечени облигации) планират да предоставят възможност на собствениците на жилища да кандидатстват за намаляване на лихвите по ипотеките си, ако предприемат ремонти за енергийна ефективност, както и за по-нисколихвени кредити за извършването им. ЕИСК настоятелно призовава европейските регулаторни органи спешно да разгледат тази инициатива и да се отнесат положително към нея.

5.6. В различни свои становища Комитетът отбелязва ръста при дружествата за предоставяне на енергийни услуги (ESCO) ⁽⁴⁾ и ролята, която те могат да играят за насърчаване на енергийния избор и енергийната ефективност на потребителите. ЕИСК приветства настоящия принос, но същевременно призовава Комисията да насърчи държавите членки да гарантират подходящ надзор и мониторинг на ESCO и сродни частни организации, за да се защитят интересите на потребителите. Доверието на потребителите в тези услуги и в други програми за консултиране в енергийната област е от жизненоважно значение ⁽⁵⁾.

5.7. ЕИСК оценява високо инициативата на Европейската комисия за Граждански енергиен форум в Лондон и настоява за по-голямо участие на гражданите, подкрепено от по-тесно сътрудничество с европейските сдружения на потребителите. За да реализират пълния си потенциал, комплексните законодателни, регулаторни, технически, социални и поведенчески промени, залегнали в основата на енергийния преход, ще изискват разбиране и ангажираност от страна на обществеността. Аргументите в полза на засилването на акцента върху гражданското участие са изложени в предложението на ЕИСК за европейски енергиен диалог, насочен към тези цели.

⁽³⁾ ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 117.

⁽⁴⁾ ОВ С 120, 20.5.2005 г., стр. 115, ОВ С 162, 25.6.2008 г., стр. 62, ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 134.

⁽⁵⁾ ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 84.

5.8. Настоящата стратегия призовава да се даде най-висок приоритет на радикален, координиран подход в сферата на отоплението и охлаждането. Този подход трябва да бъде включен в текущите законодателни прегледи и пакети. Затова в прегледите на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност, Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите, новата Директива за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници за периода 2020—2030 г. и актуализираната политика на ЕС за устойчива биоенергия трябва да се упомене конкретно централната роля на сектора на отоплението и охлаждането и да се приемат координационните мерки, предложени в настоящата стратегия.

5.9. Затова Комитетът отбелязва със загриженост пропуснатата възможност енергийната ефективност да бъде изведена в приоритет в наскоро публикуваното предложение за регламент за разпределяне на усилията (COM(2016) 482 final). Държавите членки в Източна Европа биха могли да използват в по-голяма степен реновирането на сградите като решение на проблемите със замърсяването, енергийната зависимост и енергийната бедност, а настоящият регламент би могъл да насочи съответните ресурси за постигането на тази цел.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги, с оглед на променящите се пазарни условия

[COM(2016) 287 final — 2016/151 (COD)]

(2017/C 034/26)

Докладчик: **Raymond HENCKS**

Консултация	Европейска комисия, 6.7.2016 г.
Правно основание	член 53, параграф 1 и член 62 от Договора за функциониране на Европейския съюз [COM(2016) 287 final — 2016/151 (COD)]
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	218/2/7

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК признава, че с оглед на развитието на аудио-визуалния пазар в резултат на създаването на нови форми на услуги, появата на нови действащи лица и нови форми на потребление „по заявка“ възникна изключителната необходимост от адаптиране на европейската регулаторна рамка за аудио-визуални медийни услуги. Подкрепя Европейската комисия в действията ѝ за актуализиране на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ) от 2010 г., при условие че се вземат предвид изложените по-долу бележки.

1.2. Аудио-визуалните медийни услуги не трябва да се разглеждат само от гледна точка на тяхната търговска стойност. ЕИСК смята, че мерките за защита на малолетните и непълнолетните лица и подрастващите, както и мерките за гарантиране на участието на хората с увреждания, възрастните и бедните или хората, изключени от социалния и културния живот, не могат да зависят от икономически съображения.

1.3. ЕИСК отбелязва планираното заличаване на настоящия член 7 от ДАВМУ, отнасящ се до достъпността за хората с увреждания, и намерението той да бъде заменен от предложението за директива за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на изискванията за достъпност за продуктите и услугите [COM(2015) 615 final]. Ако това предложение на Комисията не бъде прието, посоченият член би трябвало да се преразгледа, като държавите членки бъдат задължени да популяризират, наред с другото, жестомимичния език, субтитрите, аудиоописанията и разработването на лесно разбираеми навигационни менюта.

1.4. ЕИСК одобрява факта, че в дух на културно многообразие Съюзът благоприятства разпространението на европейски произведения и че големите доставчици на аудио-визуални медийни услуги са задължени да предлагат определена квота в своите програми или каталози. Той обаче предлага увеличаване на минималния дял за европейски произведения, наложен на големите доставчици на видео по заявка, от 20 на 50 %, по подобие на минималния дял за телевизионно радиоразпръскване. Предлага да се предвиди и минимален дял от 20 % за доставчиците с малък оборот или малобройна аудитория, като се уточни какво следва да се разбира под „малък оборот“ и „малобройна аудитория“.

1.5. ЕИСК се обявява против възможността, предоставена на държавите членки, да налагат за услугите по заявка, попадащи под тяхна юрисдикция, както и за тези извън техните граници и насочени към потребителите — граждани на дадената държава, финансово участие под формата на преки инвестиции в произведения или на плащания към националните филмови фондове, което може да наруши конкуренцията в дадена държава членка в зависимост от това, дали тя въведе или не подобни вноски, и което би могло да бъде в ущърб на аудио-визуалните услуги на държава членка, предназначени за нейните граждани, установени в друга държава членка.

1.6. По отношение на защитата на малолетните и непълнолетните лица ЕИСК одобрява факта, че в предложението за директива се предвижда уеднаквяване на стандартите за защита, приложими към доставчиците на платформи за споделяне на видеоматериали, с тези, приложими за телевизионното излъчване. Все пак Комитетът препоръчва да се използва случаят, за да се уточни разпоредбата на член 27 от ДАВМУ (2010/13/ЕС), който изисква държавите членки да предприемат мерки, за да гарантират, че в часовете, в които непълнолетни лица попадат в обсега на излъчването, не се предават програми, които биха могли сериозно да увредят тяхното физическо, умствено и морално развитие. ЕИСК предлага да се определи точен график и в него да се включи забрана за реклама на алкохолни напитки.

1.7. ЕИСК одобрява промяната, внесена с новия член 6, в който се уточнява, че аудио-визуалните медийни услуги не съдържат подбуждане към насилие или омраза, насочени към група лица или член на такава група, въз основа на пол, расов или етнически произход, религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Все пак обръща внимание на факта, че в новия член 28а относно платформите за споделяне на видеоклипове позоваването на пол, сексуална ориентация или увреждане е пропуснато и че понякога се използват различни термини. Предлага се в член 28а, параграф 1, буква б) да се използват същите формулировки както в член 6.

1.8. С оглед защитата на всички граждани срещу съдържание, подбуждащо към насилие или омраза, и на защитата на малолетните и непълнолетните лица от съдържание, което може да навреди на тяхното развитие, ЕИСК подкрепя насърчаването на съвместното регулиране и саморегулирането чрез кодекси за поведение, при условие че Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги (ERGA) бъде действително създадена и снабдена със средства за ефективно изпълняване на своите правомощия, по-специално на предвидените в член 30а, параграф 3, буква в).

1.9. ЕИСК се обявява против предложението на Европейската комисия да предостави на аудио-визуалните медийни услуги повече място и гъвкавост за реклама, в ущърб на потребителите, на които ще бъдат предлагани по-голям брой прекъсвания на програмите, за да се показват реклами с по-голяма продължителност в пиковите часове и в часовете с висока гледаемост. Съществува и риск тези нови правила за рекламни паузи да накърнят целостта на произведенията и неимуществените права на авторите.

1.10. ЕИСК смята, че правилата за надзор от националните регулаторни органи са неефективни, що се отнася до фиктивните предприятия на държава членка, които използват сателитен капацитет на трета държава, за да достигнат до по-широка аудитория в друга държава членка, и че тези правила трябва да бъдат изменени и допълнени от разпоредба, съгласно която оператор, който притежава лиценз за доставяне на аудио-визуална услуга в държава членка, но предоставя аудио-визуалните услуги в друга държава членка, подлежи на регулаторните разпоредби на двете държави членки.

2. Въведение

2.1. От 1989 г. насам аудио-визуалните медии се регулират от европейски правила, които гарантират културното многообразие и свободното движение на съдържание в ЕС. Директивата за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ), която беше многократно актуализирана в зависимост от технологичните и пазарните промени, хармонизира на европейско равнище всички национални законодателства относно аудио-визуалните медии. Понастоящем тя обхваща телевизионните програми и услугите за видео по заявка (VoD).

2.2. Обаче европейското аудио-визуално медийно пространство бързо се променя поради все по-силното сближаване между телевизията и разпространяваните чрез интернет услуги. Възникват нови бизнес модели и нови технологични инструменти за комуникация, появяват се нови участници, включително доставчици на видео по заявка и платформи за споделяне на видеоклипове, предлагащи аудио-визуално съдържание в интернет.

2.3. Телевизионното излъчване и видеото по заявка са предмет на различни правила и равнища на защита на потребителя. Ето защо Комисията възнамерява да постигне по-добър баланс на правилата, които се прилагат по отношение на традиционните радио- и телевизионни институции, доставчиците на видео по заявка и платформите за споделяне на видеоматериали.

3. Съдържание на предложението на Комисията

3.1. Като част от своята стратегия за цифровия единен пазар Комисията предлага актуализиране на ДАВМУ с цел да се създаде по-справедлива среда за всички участници на пазара, да се насърчат европейското културно многообразие и европейските филми, да се осигури по-добра защита на малолетните и непълнолетните лица, да се противодейства на изказванията, подбуждащи към омраза и насилие, да се осигури независимост на регулаторните органи в областта на аудио-визуалните услуги и да се осигури по-голяма гъвкавост в областта на рекламата. Изменената ДАВМУ ще се прилага и за онлайн платформите и уебсайтовете за споделяне на видеоклипове и съдържание.

3.2. Комисията предлага следните мерки:

3.2.1. Отговорно отношение от страна на платформите за споделяне на видеоклипове

Платформите за видеоклипове следва да защитават малолетните и непълнолетните от вредно съдържание и да защитават всички граждани от подбуждането към насилие, омраза или расизъм. Комисията ще покани всички платформи за споделяне на видеоклипове да си сътрудничат в рамките на Алианса за по-добра защита на малолетните и непълнолетните лица в интернет, с цел да се разработи кодекс за поведение на индустрията. Националните аудио-визуални регулаторни органи ще имат правомощието да осигурят спазването на правилата, което, съгласно приложимото национално законодателство, ще може да води до налагане на глоби. Мерките за защита на потребителите, заложи в Директивата за електронната търговия, ще се прилагат също и по отношение на платформите за споделяне на видеоклипове.

3.2.2. Засилена роля на националните аудио-визуални регулаторни органи

Директивата ще гарантира занапред независимостта на националните регулаторни органи. Ролята на Групата на европейските регулатори на аудио-визуални медийни услуги (ERGA), включваща всичките 28 национални регулаторни органа в областта на аудио-визията, ще бъде определена в законодателството на ЕС. Тази група ще оценява кодексите за поведение във връзка със съвместното регулиране и ще консултира Европейската комисия.

3.2.3. По-развито творчество в Европа

Комисията изразява желание излъчващите телевизионни оператори да продължат да отделят най-малко половината от ефирното време за европейски произведения и смята да задължи доставчиците на услуги по заявка да гарантират поне 20 % дял на европейско съдържание в каталозите си. В предложението освен това се пояснява, че страните членки могат да изискват достъпните на тяхна територия услуги по заявка да подпомагат финансово създаването на европейски произведения.

3.2.4. По-голяма гъвкавост за излъчващите телевизионни оператори по отношение на рекламата

За телевизионните оператори новото законодателство в аудио-визуалната област не увеличава общата продължителност на допустимо време за реклама в часовия пояс между 7,00 ч. и 23,00 ч., но им предоставя повече гъвкавост, като им дава по-голяма свобода да решават по кое време на деня да излъчват реклами. Предлага се почасовото ограничение да бъде премахнато и да се въведе дневно ограничение от 20 % реклами в интервала между 7,00 ч. и 23,00 ч. Излъчващите оператори и доставчиците на услуги по заявка ще могат и по-гъвкаво да използват позиционирането на продукти и спонсорството.

4. Общи бележки

4.1. ЕИСК подчертава, че отдава голямо значение на многообразието на аудио-визуалните медийни услуги (АВМУ), като насърчава свободното движение на информация, развитието на културата и свободното формиране на мнение в условия, даващи възможност за защита на плурализма на информацията, както и на културното и езиковото многообразие.

4.2. Освен това оценява положително факта, че в разглежданата директива е налице стремеж да се зачитат основните права и да се спазват принципите, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз, по-специално правото на свобода на изразяване на мнение, свободата на стопанската инициатива, правото на съдебна защита, както и насърчаването на прилагането на правата на детето.

4.3. Подкрепя Комисията в нейните усилия за изтъкване на европейското наследство, развитието на аудио-визуалното творчество на Европа и увеличаването на производството и разпространението на висококачествени европейски програми при спазване на принципите на човешкото достойнство и гарантиране на високо равнище на защита на малолетните и непълнолетните, потребителите и личните данни, както и на справедливата и лоялна конкуренция.

4.4. ЕИСК признава, че с оглед на развитието на аудио-визуалния пазар в резултат на създаването на нови форми на услуги, на нови технологични инструменти за комуникация, появата на нови действащи лица и нови форми на потребление „по заявка“ стана абсолютно необходимо да се адаптира европейската регулаторна рамка за аудио-визуални медийни услуги.

4.5. Предвид сложността на законодателните разпоредби, отнасящи се до предоставянето на аудио-визуални медийни услуги, ЕИСК счита, че е било уместно, от съображения за яснота и рационалност, в съгласувания текст да бъдат включени промените и допълненията, които разглежданата директива възнамерява да въведе в Директива 2010/13/ЕС от 10 март 2010 г. относно АВМУ.

4.6. Аудио-визуалните медийни услуги са обществени услуги от ключово значение от икономическо, социално и културно естество, носители на ценности и смисъл, които в голямата си част се основават на правата на човека и не трябва да се третира единствено като търговска стойност. Това се отнася особено за непълнолетните и малолетните, и юношите, чието образование и възпитание във все по-голяма степен зависят от медиите, предвид влиянието на аудио-визуалните медийни услуги върху начина, по който зрителите и слушателите формират своето мнение, но също толкова важи и за хората с увреждания, възрастните и бедните или хората, засегнати от изключване, които би трябвало да участват и да се интегрират в социалния и културния живот. Това е неразривно свързано с предоставянето на достъпни и финансово приемливи медийни услуги.

4.7. ЕИСК отбелязва, че крайно неясният и не особено съдържателен член 7 от Директивата за АВМУ се заличава и се очаква да бъде заменен от директива за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на изискванията за достъпност за продуктите и услугите (COM(2015) 615 final), която в настоящия момент се намира едва на етап предложение за директива.

4.8. Ако инициативата на Комисията за създаване чрез европейски законодателен акт на обща рамка по отношение на достъпа до продуктите и услугите в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания се окаже неуспешна, ще трябва в нов член 7 на ДАВМУ да бъдат включени по-строги законодателни разпоредби, задължаващи държавите членки да популяризират, наред с другото, жестомимичния език, субтитрите, аудиоописанията и разработването на лесно разбираеми навигационни менюта, в съответствие със съображение 46 от ДАВМУ от 2010 г. ЕИСК подчертава в този контекст, че в държавите членки, в които аудио-визуалните емисии обикновено са със субтитри, броят на дву- или многоезичните граждани е особено висок.

4.9. ЕИСК одобрява факта, че в дух на културно многообразие Съюзът благоприятства разпространението на европейски произведения и че големите доставчици на аудио-визуални медийни услуги са задължени да предлагат определен дял европейски произведения в своите програми или каталози.

4.10. Що се отнася до минималния дял от 20 % за европейски творби, наложен на големите доставчици на услуги за VOD, това задължение няма да изисква от тях допълнителни усилия, тъй като те вече го достигат (вж. статистическите данни на Европейската аудио-визуална обсерватория). Освен това този дял е много нисък в сравнение с приложимия за операторите на линейни телевизионни услуги, които продължават да бъдат задължени да спазват минимален дял от 50 % за европейски произведения. По тази причина минималният дял за услугите за видео по заявка би трябвало да бъде равен на този, определен за телевизионното излъчване.

4.11. ЕИСК изразява резерви към възможността на малките и средните предприятия, които имат малък оборот или малобройна аудитория, да се предоставят дерогации по отношение на европейските произведения, което би могло да представлява нова форма на нелоялна конкуренция. Комитетът счита, че е необходимо да се определи минимална квота от 20 % и призовава да се уточни какво следва да се разбира под „малък оборот“ и „малобройна аудитория“.

4.12. На държавите членки ще бъде разрешено да налагат за услугите по заявка, попадащи под тяхна юрисдикция, както и за тези извън техните граници и насочени към потребители — граждани на дадената държава членка, финансово участие под формата на преки инвестиции в произведения или на плащания към националните филмови фондове.

4.13. ЕИСК се обявява против незадължителния характер на тази мярка, който може да наруши правилата за конкуренция в зависимост от това, дали дадена държава членка налага или не такава вноска, което би могло да бъде в ущърб на аудио-визуалните услуги на държава членка, насочени към нейните граждани, установени в друга държава членка.

4.14. По отношение на защитата на малолетните и непълнолетните лица ЕИСК одобрява факта, че в предложението за директива се предвижда уеднаквяване на стандартите за защита, приложими към доставчиците на платформи за споделяне на видеоклипове, с тези, приложими за телевизионното излъчване. Все пак ЕИСК препоръчва да се използва случаят, за да се уточни разпоредбата на член 27 от ДАВМУ (2010/13/ЕС), който изисква държавите членки да предприемат мерки, за да гарантират, че в часовете, в които непълнолетни лица попадат в обсега на излъчването, не се предават програми, които биха могли сериозно да увредят тяхното физическо, умствено и морално развитие. ЕИСК предлага да се определи точен график и в него да се включи забрана за реклама на алкохолните напитки, както и на лекарствата на свободна продажба и храните, оценявани като вредни поради въздействието им върху увеличаването на затлъстяването сред децата.

4.15. В рамките на защитата на всички граждани срещу съдържание, подбуждащо към насилие или омраза, и на малолетните и непълнолетните лица от съдържание, което може да навреди на тяхното развитие, ЕИСК подкрепя насърчаването на съвместно регулиране и саморегулиране чрез кодекси за поведение, които следва да се разработят по такъв начин, че да бъдат широко приети от основните заинтересовани лица. ЕИСК припомня ⁽¹⁾, че за да може тези регулаторни инструменти да бъдат валидни и признати във всяка една правна система, тяхната конфигурация и приложно поле трябва да се определят от изрични разпоредби, които са правно обвързващи и подлежат на изпълнение по съдебен път както на национално равнище, така и на равнището на Европейския съюз. Освен това тези разпоредби трябва да отчитат естеството на тези инструменти, по-специално доброволното съгласие на страните. Във връзка с това се откроява особено значение на необходимостта от създаване на ERGA и снабдяването ѝ с необходимите средства за ефективно упражняване на нейните правомощия, по-специално на предвидените в член 30а, параграф 3, буква в).

4.16. Европейската комисия желае да предостави повече място и по-голяма гъвкавост за рекламата за всички аудио-визуални медийни услуги. Така телевизионните филми, кинематографичните произведения и информационните програми ще могат да бъдат прекъсвани заради телевизионна реклама или телевизионно пазаруване веднъж на всеки период програмно време, чиято продължителност е най-малко 20 минути, при положение че на сегашния етап този период е най-малко 30 минути, което означава, че занапред ще има възможност за още едно прекъсване на час. Освен това максималната продължителност на разрешената реклама на час — понастоящем 20 %, тоест дванадесет минути на час, се заменя с дневен дял от 20 % на телевизионни рекламни спотове и спотове за телевизионно пазаруване в интервала между 7,00 ч. и 23,00 ч., тоест общо 192 минути. Също така ще бъдат разрешени изолирани рекламни спотове и ще се предложи по-голяма гъвкавост за разпоредбите относно спонсорството и позиционирането на продукти.

4.17. От това следва, че въпросните излъчвания ще могат да бъдат прекъсвани по-често и за по-дълго време в часовете, избрани от телевизионните оператори, в рамките на максимум 192 минути за реклама между 7 ч. и 23 ч.

4.18. Ясно е, че отсега нататък прекъсванията на програмите за включване на реклама ще се извършват постоянно в натоварените часове с висока гледаемост, докато рано сутрин и късно вечер рекламата ще се излъчва рядко, за да се създаде свободата на действие, необходима за спазването на дела от 20 % реклама на ден. Съществува и риск тези нови правила за рекламни паузи да накърнят целостта на произведенията и неимуществените права на авторите.

4.19. ЕИСК се обявява против тези нови правила за реклама и призовава за запазване в досегашния им вид на действащите разпоредби и дори за тяхното подсилване, както вече е препоръчвал.

4.20. Би могло да не се прави повече разграничението между „линейни“ и „нелинейни“ услуги, което вече не е актуално с оглед на напредъка на цифровите технологии.

4.21. ЕИСК одобрява мерките, предприети, за да се гарантира независимостта на националните регулаторни органи в областта на аудио-визуалните услуги, като се има предвид, че в някои държави членки правното и функционалното разделение от другите публични или частни институции не беше гарантирано и можеше да стане обект на злоупотреби.

4.22. ЕИСК смята, че правилата за надзор от националните регулаторни органи са неефективни, що се отнася до фиктивните предприятия на държава членка, които използват сателитен капацитет на трета държава, за да достигнат до по-широка аудитория в друга държава членка. За да се избегнат такива злоупотреби, ЕИСК препоръчва разглежданата директива да се допълни с разпоредба, съгласно която оператор, който притежава лиценз за предоставяне на аудио-визуална услуга в държава членка, но предоставя аудио-визуалните услуги в друга държава членка, е подчинен на регулаторните разпоредби на двете държави членки.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 118.

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 531/2012 по отношение на правилата за пазарите на роуминг на едро“

[COM(2016) 399 *final* — 2016/185 (COD)]

(2017/C 034/27)

Докладчик: **Raymond HENCKS**

Консултация	Европейски парламент, 4.7.2016 г. Европейски съвет, 7.7.2016 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 399 <i>final</i> — 2016/185 (COD)]
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	224/3/4

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК винаги се е застъпвал категорично за премахване на всякакви специфични такси за мобилните комуникации в роуминг. Комитетът подкрепя инициативите на Комисията, които имат за цел постигане на т.нар. „роуминг както у дома“ от 15 юни 2017 г., а преди това — премахване на недостатъци на пазара на роуминг на едро, които могат да подкопаят изпълнението на горепосочената цел.

1.2. Успоредно с премахването на таксите за роуминг следва да се вземат предпазни мерки, за да не се допусне операторите да компенсират намаляването на приходите вследствие на премахването на таксите за роуминг с увеличаване на националните тарифи или с други неправомерни мерки. Освен това ще бъде важно да се гарантира, че националните тарифи, особено пакетните оферти, ще бъдат по-прозрачни и че регулаторните органи ще изготвят, в сътрудничество с потребителските организации, стандартизиран информационен модел за състава на цените.

1.3. ЕИСК счита, че средните максимални цени на едро, които посетеният оператор може да поиска от доставчика на роуминг услуги, предложени от Комисията за предоставяне на повикване, SMS и услуги за пренос на данни в роуминг, са разумни и следва да осигуряват достатъчен марж, който да позволи лоялна конкуренция между доставчиците на мобилни услуги в роуминг на едро.

1.4. За сметка на това ЕИСК изразява големи резерви относно новата възможност, която предложението за регламент дава на операторите да договорят „новаторски схемите за ценообразуване на едро“ извън регулираните цени (тавани), които не са пряко свързани с действително консумираните обеми. Търговските преговори, основани на фиксирани плащания, предварително поети ангажменти или на капацитета, крият риск от създаване на картели и от злоупотреба с господстващо пазарно положение от страна на големите оператори и на тези, които имат достъп до мрежа с национално покритие, в ущърб на малките оператори и операторите на виртуални мобилни мрежи, което само ще насърчи съществуващите олигополи и двустранните договори за роуминг, които Комисията счита за причина за настоящите недостатъци на пазара.

1.5. ЕИСК одобрява отправеното в разглеждания регламент предложение в случай на спор между операторите във връзка с пазарите на роуминг на едро националните регулаторни органи да бъдат задължени да поискат становището на ОЕРЕС относно мерките, които следва да бъдат предприети; това ще доведе до по-голяма съгласуваност на регулаторните подходи, прилагани от тези национални органи. ЕИСК предлага разпоредбите, отнасящи се до споровете, да бъдат допълнени и националните органи да бъдат приканени да насърчават, ако е целесъобразно, засегнатите страни да прибегват най-напред до извънсъдебната процедура за уреждане на спорове.

2. Въведение

2.1. Целта на Съюза за изграждане на континентална мрежа, основаваща се на инфраструктура по най-нови стандарти и на достъпни цени на фиксираните и безжичните услуги, се сблъска с редица проблеми, в това число прекалено високите цени на европейските мобилни комуникации в роуминг, които надвишават значително цените за същата услуга в рамките на дадена страна.

2.2. Тъй като многократните призови, които от 2006 г. насам Комисията отправя към мобилните оператори да намалят прекомерно високите си такси за мобилни комуникации в роуминг, не се увенчаха с успех, през 2007 г. ЕС започна да въвежда тавани на тарифите (т.нар. евротарифа) за пазара на едро и на дребно — първо за вътрешноевропейските гласови услуги, след това за SMS и накрая за преноса на данни в роуминг с надеждата да се създаде лоялна конкуренция и потребителите вече да не бъдат принудени да плащат прекомерно високи цени.

2.3. Вследствие на това максималните цени за гласови услуги, изпращане на SMS и използване на услуги за пренос на данни в роуминг, включително за MMS, трябваше последователно да бъдат понижени (вж. таблицата по-долу) с оглед на крайната цел да се стигне до пълно премахване на надценките за роуминг и до изравняване на тарифите за вътрешноевропейски комуникации с тарифите, прилагани на национално равнище.

	Гласови повиквания евро/минута без ДДС			SMS евро/SMS без ДДС		Данни EUR/килобайт без ДДС	
	цена на едро	цена на дребно за изходящо повикване	цена на дребно за входящо повикване	цена на едро	цена на дребно	цена на едро	цена на дребно
<i>средна</i> цена преди 1.9.2007 г.		0,7692	0,417	—	—	—	—

Регламент (ЕО) № 717/2007

максимална цена 1.9.2007 г. — 31.8.2008 г.	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
максимална цена 1.9.2008 г. — 30.6.2009 г.	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
максимална цена 1.7.2009 г. — 30.6.2010 г.	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

Регламент (ЕО) № 544/2009

максимална цена 1.7.2010 г. — 30.6.2011 г.	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
максимална цена 1.7.2011 г. — 30.6.2012 г.	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
максимална цена 1.7.2012 г. — 30.6.2013 г.	0,14	0,29	0,08	0,03	0,09	0,25	0,70

Регламент (ЕС) № 531/2012

максимална цена 1.7.2013 г. — 30.6.2014 г.	0,10	0,24	0,07	0,02	0,08	0,15	0,45
максимална цена 1.7.2014 г. — 30.6.2015 г.	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
максимална цена 1.7.2015 г. — 30.6.2017 г.	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
максимална цена 1.7.2015 г. — 30.6.2022 г.	0,05			0,02		0,05	

2.4. Нито една мобилна мрежа не покрива всички държави — членки на ЕС. В резултат на това, за да могат да предоставят мобилни комуникационни услуги на националните си клиенти, намиращи се в друга държава членка, доставчиците на роуминг трябва да закупуват такива услуги на едро от оператори, развиващи дейност в посещаваната държава, или да обменят роуминг услуги с тях.

2.5. Въвеждането на таван на тарифите в ЕС беше съпътствано, наред с останалото, от структурни мерки за пазара на роуминг на едро ⁽¹⁾. С оглед на това операторите на посетените мобилни мрежи трябва:

- да изпълняват всички разумни искания за достъп до роуминг услуги, като могат да отхвърлят искания за роуминг достъп на едро само въз основа на обективни критерии,
- да публикуват достатъчно подробна примерна оферта, съобразена с насоките на Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС), която да предоставят на дружеството, искащо роуминг достъп на едро,
- да предоставят на искащото достъп дружество проект на договор, уреждащ този достъп, най-късно до един месец след първоначалното получаване на искането от оператора на мобилна мрежа. Роуминг достъпът на едро се предоставя в разумен срок, който не надвишава три месеца след сключването на договора,
- да отговорят в срок, не по-дълъг от два месеца, на искането на даден оператор да започне търговски преговори за включване на елементи, които не са обхванати от примерната оферта.

2.6. И накрая, Регламент (ЕС) № 2015/2120 предвижда, че считано от 15 юни 2017 г., с условието за справедливо ползване и при положителен резултат от извършен преглед на правилното функциониране на пазара, доставчиците на роуминг услуги вече няма да налагат на клиентите, ползващи услуги в роуминг в която и да е държава членка, допълнителна такса спрямо националната цена на дребно за изходящо или входящо регулирано гласово повикване в роуминг, за изпратено регулирано SMS съобщение в роуминг и за използвани регулирани услуги за пренос на данни в роуминг, нито каквато и да е обща такса за активиране на терминално оборудване или услуга за използване в чужбина.

2.7. Въпреки това при специфични и извънредни обстоятелства, с цел да гарантира устойчивостта на своя национален модел на таксуване, ако доставчик на роуминг услуги не може да покрие всички действителни и прогнозни разходи, свързани с предоставянето на регулирани роуминг услуги, той може да поиска разрешение за начисляване на допълнителни такси. Тази надценка се прилага само доколкото е необходимо за покриване на разходите за предоставяне на регулирани роуминг услуги на дребно, като се вземат предвид приложимите максимални цени на едро.

2.8. От доклада за прегледа на пазара на роуминг на едро (COM(2016) 398) обаче става ясно, че предвидените структурни мерки на вътрешния пазар на роуминг услуги не са били достатъчни за засилване на конкуренцията и за постигане на вътрешен пазар на мобилни комуникационни услуги без разлика между националните тарифи и тарифите за роуминг.

2.9. Този анализ на пазарите показва, че функционирането на пазарите на едро все още страда от редица недостатъци, дължащи се на ситуации на олигопол, съчетани с двустранни споразумения за роуминг, липса на заместители на едро и цени, които са значително по-високи от прогнозните разходи, по-специално при услугите за пренос на данни.

2.10. Тъй като съществува тясна взаимовръзка между пазарите на едро и дребно, и при липса на достатъчен марж между цените на едро и дребно, целта за „роуминг както у дома“ става непостижима и структурно неустойчива, особено за по-малките оператори, операторите на виртуални мобилни мрежи и операторите с висок нетен изходящ трафик.

2.11. От това следва, че Комисията трябва да предложи нови регулаторни действия на ЕС на пазарите на роуминг на едро.

⁽¹⁾ ОВ L 172, 30.6.2012 г., стр. 10.

2.12. Член 6г от Регламент (ЕС) № 2015/2120 за изменение на Регламент (ЕС) № 531/2012 приканва Комисията най-късно до 15 декември 2016 г. да представи, наред с останалото, акт за изпълнение за определяне на подробни правила за прилагането от страна на операторите на политика за „справедливо ползване“ във връзка с потреблението на регулирани роуминг услуги на дребно, доставяни на приложимата национална цена на дребно. За момента въпросът за приемането на този акт остава отворен, след като Комисията оттегли първоначалното си предложение.

3. Съдържание на предложението на Комисията

3.1. Предложението за преразглеждане на Регламент (ЕС) № 531/2012 предвижда:

- намаляване, за периода от 15 юни 2017 г. до 30 юни 2022 г., на средната максимална цена за роуминг на едро:
 - за повикване: от 0,05 евро/минута на 0,04 евро/минута,
 - за SMS: от 0,02 евро на 0,01 евро,
 - за пренос на данни: от 0,05 евро/мегабайт на 0,0085 евро/мегабайт,
- възможността двете страни, сключващи договор за предоставяне на роуминг услуги на едро, да се договорят изрично за определен период от време прилагането на договора да не бъде обвързано с предвидените в регламента максимални цени на едро,
- в случай на спор между операторите на посетената мрежа и другите оператори във връзка с роуминг услугите на едро задължението националните регулаторни органи да се консултират с ОЕРЕС относно действията, които следва да бъдат предприети,
- изготвянето от Комисията на доклад, който тя да изпраща на Европейския парламент и на Съвета на всеки две години след 15 юни 2017 г., въз основа на събраните от ОЕРЕС данни за развитието на конкуренцията на пазарите на роуминг услуги в ЕС.

4. Общи бележки

4.1. В предходните си становища ЕИСК винаги е одобрявал предложенията на Комисията за определяне на тавани на цените за роуминг, тъй като смята, че те вървят в правилната посока, т.е. премахване в средносрочна перспектива на всякакви специфични такси за мобилните комуникации в роуминг. С оглед на това Комитетът може само да одобри новите предложения на Комисията за премахване на недостатъците на пазара на роуминг на едро, които има опасност да попречат на постигането на целта за „роуминг като у дома“ от 15 юни 2017 г. нататък.

4.2. Що се отнася до „роуминга както у дома“, ЕИСК припомня, че нееднократно е отправял предупреждение за възможни контрапродуктивни последици и е призовавал регулаторните органи да вземат превантивни мерки, за да не се допуска операторите да компенсират намаляването на приходите вследствие на премахването на таксите за роуминг с увеличаване на националните тарифи или с други неправомерни мерки в ущърб на потребителя, като например фактуриране на достъпа до мрежа без осъществяване на комуникация (такса за активиране).

4.3. За да могат потребителите да се ползват ефективно от „роуминг както у дома“ и за да се гарантира, че няма да има увеличение на националните тарифи, ЕИСК отново предлага регулаторните органи да изготвят, в сътрудничество с потребителските организации, стандартизиран информационен модел за състава на цените с цел да се постигне по-голяма прозрачност на тарифите и най-вече на пакетните оферти.

4.4. ЕИСК напълно съзнава факта, че максималните цени на едро трябва да позволяват на операторите да си възстановяват разходите, като същевременно оставят разумен марж на печалбата. Както обаче признава Комисията⁽²⁾, оценяването на разходите за предоставяне на роуминг услуги на едро е сложна задача, включваща голям брой различни възможности и хипотези, която не е застрахована от неточности.

4.5. Като се вземат предвид различните елементи, които са неразделна част от разходите за доставяне на роуминг услуги на едро (тарифите за терминиране на мобилна връзка в държавата на произход и в държавата на дестинация), както и другите разходи, по-специално нерегулираните разходи за пренос, предложените от Комисията тавани изглеждат разумни и следва да осигуряват достатъчен марж, който да позволи лоялна конкуренция между доставчиците на мобилни услуги в роуминг на едро.

⁽²⁾ COM(2016) 398 final.

4.6. ЕИСК изразява големи резерви относно новата възможност, която предложението за регламент дава на операторите да договарят „новаторски схеми за ценообразуване на едро“ извън регулираните цени (тавани), които не са пряко свързани с действително консумираните обеми. Търговските преговори, основани на фиксирани плащания, предварително поети ангажименти или на капацитета, крият риск от създаване на картели и от злоупотреба с господстващо пазарно положение от страна на големите оператори и на тези, които имат достъп до мрежа с национално покритие, в ущърб на малките оператори и операторите на виртуални мобилни мрежи.

4.7. ЕИСК одобрява предложението в случай на спор между операторите във връзка с пазарите на роуминг на едро националните регулаторни органи да бъдат задължени да поискат становището на ОЕПЕС относно мерките, които следва да бъдат предприети; това ще доведе до по-голяма съгласуваност на регулаторните подходи, прилагани от тези национални органи. ЕИСК предлага разпоредбите, отнасящи се до споровете, да бъдат допълнени и националните органи да бъдат приканени да насърчават, ако е целесъобразно, засегнатите страни да прибягват най-напред до извънсъдебната процедура за уреждане на спорове.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище от Европейски икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/45/ЕО за правилата за безопасност и стандартите за пътническите кораби

[COM(2016) 369 final — 2016/170(COD)]

(2017/C 034/28)

Докладчик: **Tomas ABRAHAMSSON**

Консултация	Европейски парламент, 9.6.2016 г. Съвет на Европейския съюз, 22.6.2016 г.
Правно основание	член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 369 final — 2016/170(COD)]
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	229/0/3

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства като цяло предложението на Комисията за изменение на Директива 2009/45/ЕО относно правилата за безопасност и стандартите за пътническите кораби. Както се посочва в доклада от проверката за пригодност (Адаптация на избраната посока: Проверка за пригодност на законодателството относно безопасността на пътническите кораби по програмата REFIT, COM(2015) 508), в някои части на Директива 2009/45/ЕО липсва яснота в множество определения и изисквания и има остарели или припокриващи се изисквания, което доведе до непоследователно прилагане на правната рамка за пътническите кораби. Предложените изменения имат за цел опростяване на законодателството, премахване на припокриващи се или дублиращи се текстове и изясняване на изискванията и обхвата на приложение, при запазване на настоящото равнище на безопасност.

1.2. Предвид обстоятелството, че всяка година 120 милиона души се обслужват от пътнически кораби, извършващи вътрешни пътувания, законодателството на ЕС относно безопасността на пътническите кораби е много важно. Предложението за изменение на Директива 2009/45/ЕО обаче изключва от обхвата на директивата всички малки кораби с дължина под 24 метра, докато понастоящем са изключени само съществуващите пътнически кораби, но не и новите.

1.3. Това предложение е обосновано с мотива, че, първо, Директива 2009/45/ЕО понастоящем се прилага само за 70 от 1 950 малки кораба и, второ, с принципа на субсидиарност: тези кораби са построени с цел използване за широка гама от услуги и установяването на общ набор от правила ще е изключително трудно. Държавите членки са в по-добра позиция да регулират на национално равнище.

1.4. ЕИСК отбелязва горепосочената обосновка, но препоръчва прилагането за нови кораби с дължина под 24 метра да се запази в интерес на безопасността на пътниците.

1.5. Предложението за изменение на Директива 2009/45/ЕО включва пояснение, че за целите на настоящата директива алуминият е материал, еквивалентен на стоманата, и следователно се прилагат съответните стандарти за пожарна безопасност. Понастоящем не всички държави членки издават свидетелства за алуминиеви кораби по тази директива, което създава неравносйно положение. ЕИСК приветства това пояснение.

1.6. ЕИСК оценява високо значението, което действащите правила на ЕС относно безопасността на пътническите кораби придават на достъпността за лица с намалена подвижност (съображение 17 от Директива 2009/45/ЕО) и изразява задоволството си от факта, че стандартите на ЕС представляват важна добавена стойност в сравнение с международните стандарти, които не включват никаква задължителна разпоредба в това отношение. ЕИСК оценява високо тази разпоредба и счита, че тя би трябвало да се прилага за всички видове кораби за вътрешни услуги за превоз на пътници.

1.7. ЕИСК приветства пояснението на Комисията в новата буква ъ). В тази буква се пояснява, че „еквивалентен материал“ означава алуминиева сплав или всеки друг негорим материал, който запазва конструктивните си свойства и целостта си по начин, еквивалентен на стоманата, в края на приложимата експозиция на стандартно пожарно изпитване, благодарение на осигурената му изолация. Тъй като някои държави членки не издават свидетелства за алуминиеви кораби по тази директива, ЕИСК приветства това принципно изясняване. Той обаче препоръчва съответният технически стандарт, включен в приложението към Директива 2009/45/ЕО, да бъде допълнително изяснен в сътрудничество с националните експерти.

2. Въведение и контекст

2.1. Конфигурацията на Европа в географски план, която прилича на обширен полуостров, дава представа за изключителното значение на морските транспортни услуги, включително пътническите превози. Всяка година през пристанищата на ЕС преминават над 400 милиона души, от които 120 милиона се превозват от пътнически кораби, извършващи вътрешни пътувания. Затова е важно да се гарантират най-високи стандарти за безопасност във водите на ЕС, като се има предвид, че законодателството за безопасността на корабите има съществени отражения по-специално върху околната среда, трудовото законодателство, мобилността на гражданите на ЕС и улесняването на търговията с пътнически кораби, тъй като те отговарят на едни и същи стандарти в целия ЕС.

2.2. След бедствието с ферибота „Естония“ Международната морска организация прие редица изменения на Международната конвенция за безопасност на човешкия живот на море (SOLAS), включително изисквания за подобряване на живучестта на ро-ро корабите при авария.

2.3. Въпреки това продължават да възникват инциденти, които накараха Европа през последните две десетилетия да въведе допълнителни правила за безопасност на пътническите кораби, включително някои специални разпоредби, като например регистър на лицата, намиращи се на борда, наред със SOLAS при международни пътувания, които обхващат и пътувания между две или повече държави членки, както и много други правила на ЕС за пътувания в рамките на една държава членка.

2.4. Предложенията произтичат от осъществяването на програмата REFIT на Комисията във връзка с това законодателство относно безопасността на пътническите кораби. REFIT е съкратеното наименование на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка.

2.5. Целта е по възможност да се опростят и рационализират съществуващите европейски правила относно безопасността на пътническите кораби, за да:

- се запазят правилата на ЕС само когато са необходими и пропорционални,
- се гарантира правилното и еднакво прилагане,
- се премахнат припокриванията и противоречията.

Тези цели отразяват препоръките на ЕИСК относно програмата REFIT, отправени в неотдавнашното проучвателно становище (SC/044, 26 май 2016 г.).

2.6. Този съгласуван пакет от предложения служи за постигането на тези цели. Пакетът относно безопасността на пътническите кораби включва предложения за преразглеждане на почти всички европейски разпоредби за безопасност за пътнически кораби, с изключение, разбира се, на чисто техническата Директива 2003/25/ЕО относно специфични изисквания за стабилност на ро-ро пътнически кораби.

2.7. Пакетът включва следните три предложения:

- ограничаване и изясняване на обхвата на Директива 2009/45/ЕО (технически стандарти за пътническите кораби, плаващи по море по национални маршрути),

- подобряване и разясняване на задълженията за докладване, произтичащи от Директива 98/41/ЕО (относно регистрацията на лица, които плават на борда на пътнически кораби) във връзка с други инструменти (Директива 2010/65/ЕС относно формалностите за даване на сведения и Директива 2002/59/ЕО относно система на Общността за контрол на движението на корабите и за информация), както и премахване на припокриванията с тези области,
- изясняване и опростяване на системата на ЕС за прегледи и проверки на ро-ро фериботи (фериботи, които освен пътници могат да превозват автомобили и влакове) и високоскоростни пътнически плавателни съдове.

2.8. Настоящото становище се съсредоточава върху първото предложение.

2.9. Директива 2009/45/ЕО от 6 май 2009 г. е преработен текст на Директива 98/18/ЕО, която трябваше да бъде отменена с оглед постигане на яснота. С нея се въвежда еднакво равнище на безопасност за пътнически кораби при вътрешни плавания. Въпреки това 15 години по-късно, след като извърши проверка за пригодност, показала необходимостта от опростяване и поясняване на сегашните изисквания, Комисията счете за необходимо директивата да бъде преразгледана. ЕИСК подкрепя категорично позицията на Комисията относно тази необходимост.

2.10. ЕИСК участва активно в областта на законодателство относно безопасността по море, изготвяйки няколко становища. По конкретния въпрос за безопасността на пътническите кораби заслужава да се отбележи, че на 29 май 1996 г. Комитетът представи становище относно правилата за безопасност и стандартите за пътническите кораби ⁽¹⁾, последвано от становището на Комитета от 11 декември 2002 г. относно специалните изисквания за живучестта на пътническите ро-ро кораби и относно преразглеждането на Директива 98/18/ЕО за правилата за безопасност и стандартите за пътническите кораби. Следва също така да се отбележи, че в по-ново време, на 16 януари 2008 г., Комитетът подкрепи безрезервно горепосочената преработка на Директива 98/18/ЕО.

2.11. Предвид важността на сегашния преглед, извършван от Комисията, ЕИСК желае да изтъкне голямото значение, която той придава на непрекъснатото повишаване на безопасността на пътническите кораби, плаващи във вътрешни води.

3. Основно съдържание на предложението на Комисията

3.1. Директива 2009/45/ЕО относно правилата за безопасност и стандартите за пътническите кораби се прилага за корабите от стомана или еквивалентен материал, както и за високоскоростните плавателни съдове, независимо от тяхната дължина. Прилагана на равнището на ЕС и само за вътрешни пътувания, тази директива установява технически изисквания по отношение на конструкцията, живучестта, защитата от пожар и спасителните средства на плавателните съдове въз основа на разпоредбите на Конвенцията SOLAS (Международна конвенция за безопасност на човешкия живот на море от 1974 г. в изменената ѝ версия) и на някои изисквания, въведени вследствие на произшествия с кораби, включващи загуба на човешки живот, откъдето произтича необходимостта от преодоляване на донякъде фрагментарния характер на законодателството.

3.2. След проверката за пригодност, извършена в духа на програмата REFIT (Програма на Европейската комисия за пригодност и резултатност на нормативната уредба) и на Програмата за по-добро регулиране, Комисията стигна до извода, че има място за по-нататъшно повишаване на равнището на безопасност, ефективност и пропорционалност, установено от горепосочената директива. В тази връзка предложеният преглед е насочен към опростяване и рационализиране на съществуващата нормативна уредба, която — въпреки че изпълнява целите си и запазва високата си степен на целесъобразност — трябва да се освободи от някои остарели, двусмислени или припокриващи се изисквания и определения.

3.3. Комисията предлага ограничен брой изменения на сегашната директива в следните области:

- изключване на пътническите кораби с дължина под 24 м от обхвата на директивата с обосновката, че малките кораби са построени основно от материали, различни от стомана, и вече са получили свидетелства по националното законодателство,
- изясняване на обхвата на директивата, като се посочва, че алуминият е материал, еквивалентен на стоманата (със съответните изисквания за противопожарна изолация), и поясняване, че обслужващите плавателни съдове за ветрогенераторни паркове, разположени в морето, както и традиционните кораби попадат извън обхвата на директивата,
- изясняване и опростяване на определението за морска зона в Директива 2009/45/ЕО, както и премахване на позоваването на „на която корабокруширалите лица могат да акостират“ и на понятието „място за подслон“.

⁽¹⁾ ОВ С 212, 22.7.1996 г., стр. 21.

3.4. Освен това в доклада от проверката за пригодност се препоръчва разработването на насоки или стандарти за малки плавателни съдове и плавателни съдове, които не са построени от стомана или друг еквивалентен материал, въз основа на функционални изисквания като част от базираща се на целите рамка за стандарти.

3.5. На последно място следва да се отбележи, че предложението на Комисията има за цел да запази сегашното общо равнище на безопасност, установено от Директива 2009/45/ЕО за корабите, извършващи вътрешни пътувания във водите на ЕС, което улеснява прехвърлянето на кораби между националните регистри и позволява конкуренция в областта на вътрешните пътувания при равни условия.

4. Общи бележки

4.1. ЕИСК отбелязва, че липсата на достатъчно данни може би се е отразила на проверката за пригодност на правилата за безопасност и на стандартите за пътническите кораби в ЕС и затова настоява за подобряване на системите за събиране на данни и наблюдение в бъдеще с цел повишаване на надеждността на оценките на ЕС след въвеждането.

4.2. Въпреки че взема под внимание обосновката за изключването от приложното поле на директивата на малките кораби (с дължина под 24 метра), ЕИСК счита, че тя трябва да продължи да се прилага за новите кораби с дължина под 24 метра.

4.3. В доклада от проверката за пригодност (REFIT), както и в съображение 17 от Директива 2009/45 се отбелязва, че стандартите на ЕС предвиждат достъп до фериботни пътнически услуги при вътрешни пътувания за лица с намалена подвижност — елемент, който е препоръчителен, но не и задължителен в международните стандарти. ЕИСК оценява високо това изискване и счита, че то би трябвало да се прилага за всички видове кораби за вътрешни услуги за превоз на пътници.

4.4. Освен това ЕИСК счита, че е от съществено значение всички пътници на борда на кораби да получават подробна информация във връзка с безопасността на борда на кораба. От жизненоважно значение е да се гарантира, че цялата тази подробна информация е достъпна и за лицата с увреждания.

5. Конкретни бележки относно предложените изменения на Директива 2009/45/ЕО

5.1. Член 2 — Определения

5.1.1. Буква з) — Определението на „нов кораб“ — „кораб, чийто кил е бил поставен или който е бил в подобен етап на строителство на или след 1 юли 1998 г.“ е остаряло, но не е предложена промяна.

5.1.2. Буква ф) — Не е обяснена промяната от „държава домакин“ на „държава на пристанището“. ЕИСК препоръчва на Комисията да представи обяснение за тази терминологична и евентуално смислова промяна.

Освен това на това място директивата изглежда не прави разграничение между флаг на държава членка на ЕС и флаг на страна извън ЕС, което може да е от значение, тъй като въпросните плавателни съдове извършват морски каботаж (Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета от 7 декември 1992 година относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите-членки (морски каботаж).

5.1.3. Нова буква б) — Тази буква пояснява, че „еквивалентен материал“ означава алуминиева сплав или всеки друг негорим материал, който запазва конструктивните свойства и целостта си, по начин, еквивалентен на стоманата, в края на приложимата експозиция на стандартно пожарно изпитване, благодарение на осигурената му изолация. Тъй като някои държави членки не издават свидетелства за алуминиеви кораби по тази директива, ЕИСК приветства това принципно изясняване. Той обаче препоръчва съответният технически стандарт, включен в приложението към Директива 2009/45/ЕО, да бъде допълнително изяснен в сътрудничество с националните експерти.

Накрая, ЕИСК счита, че новото определение за „еквивалентен материал“, по-конкретно упоменаването на „всеки друг негорим материал“, може да бъде объркващо, тъй като не се уточнява на кой вид материал трябва да бъде еквивалентен материалът, за да попада в приложното поле на изменената директива.

5.1.4. Нова буква я) — Предложеното определение за „яхта/плавателен съд за развлечение“ гласи: „плавателен съд, независимо от начина на задвижване, който не превозва товари и повече от 12 пътници и не извършва търговска дейност“. ЕИСК смята, че за по-голяма яснота следва да бъде запазена настоящата формулировка „пътници с търговска цел“.

5.2. Член 3 — Приложно поле

5.2.1. Параграф 1, буква а) — [Настоящата директива се прилага за] „нови и съществуващи пътнически кораби с дължина от 24 метра и повече“. Така предложеното изменение на Директива 2009/45/ЕО изключва всички малки кораби, докато настоящата уредба изключва само съществуващите, но не и „новите“ кораби с дължина под 24 метра. Вж. параграф 5.1.1 по-горе за определението на „нов кораб“.

5.2.2. Представеният аргумент за това изключване е, че Директива 2009/45/ЕО понастоящем се прилага само за 70 от 1 950 малки кораба.

5.2.3. Друг аргумент за предложеното изключване е принципът на субсидиарност — тъй като тези кораби са построени с цел използване за широка гама от услуги и установяването на общ набор от правила ще е изключително трудно, държавите членки ще бъдат в по-добра позиция да регулират.

5.2.4. За ЕИСК е трудно да разбере тези доводи. Ако 96 % от флотилията на малките кораби не попада в приложното поле на директивата поради това, че корабите са построени от материали, различни от стомана или еквивалентни материали, или осъществяват дейност изключително в пристанищни зони и т.н., то изключването на плавателните съдове с дължина под 24 метра не облагодетелства по никакъв начин тези кораби. Но какво е положението с останалите 4 %?

5.2.5. Ако хармонизираните правила не са подходящи за някои кораби с дължина под 24 метра, държавите членки и сега могат да допускат изключения съгласно член 9 от директивата. Ако обаче предложението за изменение на директивата бъде прието в тази му част, ще има кораби с дължина до 24 метра, които вече няма да попадат в приложното поле на директивата.

5.2.6. 24-метров пътнически кораб невинаги означава незначителен плавателен съд, тъй като би могъл да качи на борда до 250 пътници. Може да се твърди, че пътниците следва да имат еднакво право на безопасност, независимо дали корабът им е с дължина 23,9 метра, или 24,1 метра. По тези причини ЕИСК счита, че директивата следва да продължи да се прилага за нови кораби с дължина под 24 метра, като държавите членки могат да продължат да допускат изключения, ако сметат това за целесъобразно.

5.3. Член 5

Що се отнася до изменението на член 5, параграф 3 относно проверката, според ЕИСК трябва да се упоменат и ро-ро фериботите и високоскоростните пътнически кораби по редовни вътрешни линии, както е определено в обхвата на новото предложение за директива (COM(2016) 371 final) за отмяна на Директива 1999/35/ЕО (вж. член 1). С цел по-нататъшно рационализиране на усилията в областта на проверките от страна на националните администрации, увеличаване до максимум на експлоатационния период на кораба с търговска цел и премахване на евентуални припокривания между специфичните проверки съгласно предложената нова директива (COM(2016) 371 final) за отмяна на Директива 1999/35/ЕО и прегледите, изисквани по силата на член 12, се предлага:

— терминът „преглед“ да бъде заменен с „проверка“ съгласно член 5, и

— в член 5 да се упоменат изрично изискванията за проверките, съдържащи се в новото предложение за директива (COM(2016) 371 final) за отмяна на Директива 1999/35/ЕО.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 98/41/ЕО на Съвета относно регистрацията на лица, които плават на борда на пътнически кораби, които оперират по направление към или от пристанища на държавите членки на Общността, и за изменение на Директива 2010/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно формалностите за даване на сведения за кораби, пристигащи във и/или напускащи пристанищата на държавите членки“

[COM(2016) 370 final — 2016/171(COD)]

(2017/C 034/29)

Докладчик: **Vladimír NOVOTNÝ**

Консултация	Европейски парламент, 9.6.2016 г. Съвет на Европейския съюз, 22.6.2016 г.
Правно основание	Член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 370 final] [2016/171(COD)]
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	205/9/15

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК счита, че предложеното изменение ще доведе до подобряване на безопасността на корабоплаването, по-специално за пътуващите във водите на ЕС, и ще допринесе за повишаването на ефективността на спасителните работи в случай на морски произшествия.

1.2. ЕИСК подкрепя добавянето на националността към записваната информация, така че в случай на морски произшествия семействата да бъдат уведомявани по-бързо за роднини, които са били на борда, и да се избягва несигурността относно тяхната съдба.

1.3. В съответствие с резултатите от проведената от Комисията работна консултация, ЕИСК изтъква въпроса за малките превозвачи и необходимостта те да бъдат защитени срещу увеличаването на административната тежест. Според Комитета предложението гарантира, че конкуренцията във водите на ЕС може да продължи при равни условия за всички оператори.

1.4. ЕИСК оценява положително факта, че предложението за директива е придружено от план за изпълнение, който съдържа списък на действията, необходими за изпълнението на мерките за опростяване, и определя основните технически, правни и времеви предизвикателства, свързани с въвеждането на тези нови процедури.

1.5. ЕИСК приветства предложението за изменение на Директива 98/41/ЕО на Съвета като значителен принос към изпълнението на Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) и програмата за подобряване на регулаторната среда на ЕС.

2. Въведение

2.1. След проверката на пригодността на безопасността на пътническите кораби в ЕС, Европейската комисия представя набор от предложения за опростяване и рационализиране на действащата регулаторна рамка относно безопасността на пътническите кораби в ЕС, за да се избегне евентуално припокриване на задължения и несъответствия между различните елементи на законодателството, като същевременно се запазят разпоредбите на ЕС и се осигури правилното им прилагане.

2.2. Целта на този пакет от предложения, който включва изменение на Директива 2009/45/ЕО относно техническите изисквания за пътнически кораби, предложение за директива, предназначена да замени Директива 1999/35/ЕО относно пътнически кораби, осигуряващи редовни услуги, и, което е най-важно, изменение на Директива 98/41/ЕО относно регистрацията на лица, които плават на борда на пътнически кораби, е да осигури ясна, опростена и актуализирана нормативна рамка, която е по-лесна за използване, наблюдение и изпълнение, като по този начин се повиши общото равнище на безопасност в сектора на корабоплаването.

2.3. Предложените изменения се основават на програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) и допринасят за изпълнението на програмата за подобряване на регулаторната среда на ЕС.

2.4. Предложението е в изпълнение на Програмата на Комисията за по-добро регулиране, като гарантира, че съществуващото законодателство е просто и ясно, не създава излишна тежест и е в крак с политическото, общественото и технологичното развитие. Освен това то цели изпълнение на целите на стратегията за морски транспорт от 2018 г., като осигурява качествени фериботни услуги за редовния, вътрешен за ЕС пътнически транспорт.

3. Документът на Комисията

3.1. Директива 98/41/ЕО на Съвета предвижда преброяване и регистрация на всички пътници и членове на екипажи, плаващи на борда на пътнически кораби, които оперират по направление към или от пристанища в ЕС. Съгласно действащите изисквания тази информация трябва да се съхранява в информационната система на компанията и във всеки един момент да бъде на разположение за предаване на компетентните органи, които отговарят за търсенето и спасяването. Записаните данни не винаги включват информация за националността (т.е. освен име, възраст и пол), което прави по-трудно оказването на помощ на евентуалните пострадали и техните близки.

3.2. В резултат на това операторите, които вече предават такива данни към националната система за обслужване на едно гише, са подложени на режим на двойно докладване. Съществуващите правила не отчитат развитието на системи като SafeSeaNet и националната система за обслужване на едно гише и изискват при настъпването на извънредна ситуация националният компетентен орган да се свърже с корабната компания. Предложението съответства напълно на програмата REFIT на Комисията и има за цел да се възползва от потенциала на цифровизацията на записването, предаването, достъпа и защитата на данните.

3.3. Ефикасните операции по търсене и спасяване изискват незабавен достъп до точни данни по отношение на лицата на борда. Настоящата формулировка на директивата не гарантира това в достатъчна степен. Затова Комисията предлага да се актуализират, изяснят и опростят действащите изисквания за преброяване и регистрация на пътниците и екипажа на борда на пътнически кораби с цел повишаване на нивото на безопасност, което те осигуряват.

3.4. Съдържащото се в предложението изискване за записване на информацията за лицата на борда в съществуваща електронна система (която при извънредна ситуация позволява незабавен достъп на компетентните органи до данните) се разглежда като скок напред в сравнение със сегашното ниво на безопасност, без да се пораждат значителни разходи за операторите или националните администрации.

3.5. Европейската комисия предлага да се премахне изискването за двойно докладване на пътниците и да се уеднаквят действащите изисквания за докладване за всички оператори, като се даде възможност информацията за броя на лицата на борда да се записва в съществуваща електронна система. В случай на извънредна ситуация или произшествие това позволява данните да се предават незабавно на компетентния орган, вместо да се извличат от системата на компанията, преди заминаването или пристигането в което и да било пристанище на ЕС. Това гарантира също, че преди заминаването или пристигането в което и да било пристанище на ЕС необходимата информация за екипажа и пътниците — за всяко пътуване над двадесет морски мили — ще бъде записвана в същата, посочена по-горе електронна система, вместо в системата на компанията.

3.6. Предлагат се също и следните разпоредби: избягване на припокриване и изискването за всяко пътуване над двадесет морски мили да се записва националността на пътниците и тя да се предава на компетентните власти, като се използват същите средства и критерии като тези за записването и предаването на данните, свързани с името, възрастта и др. (които вече се изискват); изясняване на определенията във връзка с изискванията за регистрация на пътници, съдържащи се в Директива 98/41/ЕО, например за дължината на пътуването; премахване на съдържащото се в Директива 98/41/ЕО изискване за одобряване на системите за регистрация на пътници и рационализиране на механизма за докладване на освобождаванията/еквивалентните мерки съгласно Директива 2009/45/ЕО и Директива 98/41/ЕО. Освен това предложението внася уточнения в съответните определения и изисквания на Директива 98/41/ЕО.

3.7. То гарантира, че конкуренцията във водите на ЕС може да продължи да се развива при равни условия за всички оператори.

4. Общи бележки

4.1. ЕИСК приветства предложението за изменение на Директива 98/41/ЕО на Съвета като значителен принос към изпълнението на Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) и програмата за подобряване на регулаторната среда на ЕС.

4.2. Комисията счита, че предложеното използване на съвременни електронни комуникационни методи за докладване е целесъобразно и ще повиши ефикасността и ефективността на системата за регистриране и докладване на лица, които плават на борда на пътнически кораби.

4.3. ЕИСК смята, че предложеното изменение ще доведе до по-голяма безопасност за корабоплаването във водите на ЕС и ще допринесе за повишаването на ефективността на спасителните работи в случай на морски произшествия.

4.4. ЕИСК подкрепя предложението за добавяне на националността към записваната информация, така че в случай на морски произшествия семействата да бъдат уведомявани по-бързо за роднини, които са били на борда, и да се избягва несигурността относно тяхната съдба.

4.5. ЕИСК приветства подхода на Европейската комисия, която в хода на подготовката на предложението за изменение на директивата проведе целеви консултации със специалисти, работещи в сектора на корабоплаването, както и с представители на пътниците. Резултатите от тези консултации са обобщени и оценени в работния документ на Комисията, приложен към предложението за изменение на Директива 98/41/ЕО на Съвета. Заключениета от консултациите са включени в предложената директива.

4.6. ЕИСК счита, че е необходимо да се засили защитата на личните данни, които подлежат на регистрация, както и да се модернизира изцяло Директива 98/41/ЕО в съответствие с правните развития в областта на защитата на личните данни, по-специално с Регламент (ЕС) 2016/679.

5. Конкретни бележки

5.1. Според мнението на Комитета, което съвпада с това на Европейската комисия, защитата на личната информация следва да бъде балансирана от изисквания относно ограничения достъп до тези данни, който следва да се предоставя на компетентните национални органи при поискване (съгласно Директива 2002/59/ЕО обменният механизъм в случай на извънредна ситуация или на произшествие е системата SafeSeaNet). Също както и националната система за обслужване на едно гише, системата SafeSeaNet се основава на законодателството на ЕС в областта на защитата на личните данни и предвижда ясно определени права относно сигурността и достъпа. ЕИСК препоръчва в предложението за директива да се уточни подробно срокът на задържане.

5.2. Според Комитета предложеното предаване на данни към националната система за обслужване на едно гише следва стриктно да гарантира, че се спазват изискванията за поверителност (така както са определени в член 8 от Директива 2010/65/ЕС) и че предаването на данни се извършва в съответствие със законодателството на ЕС в областта на защитата на личните данни.

5.3. В съответствие с резултатите от проведената от Комисията работна консултация, ЕИСК изтъква въпроса за малките превозвачи и необходимостта те да бъдат защитени срещу увеличаването на административната тежест. Затова ЕИСК подкрепя предложението на Комисията, което следва да даде възможност на малките превозвачи да отговарят на изискванията за регистрация посредством интернет връзка като по-евтин и по-гъвкав вариант, или да изберат да предават броя на лицата на борда чрез автоматизираната информационна система, която представлява предавателна система за морския транспорт, използваща радиосигнали с много висока честота. Това би позволило на местните центрове за търсене и спасяване лесно да установяват броя на лицата на борда във всеки един момент, независимо дали е налично лице за контакт.

5.4. ЕИСК оценява положително факта, че предложението за директива е придружено от план за изпълнение, който съдържа списък на действията, необходими за изпълнението на мерките за опростяване, и определя основните технически, правни и времеви предизвикателства, свързани с въвеждането на тези нови процедури.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за система от проверки с оглед на безопасната експлоатация на ро-ро фериботите и високоскоростните пътнически кораби по редовни линии, за изменение на Директива 2009/16/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно държавния пристанищен контрол и за отмяна на Директива 1999/35/ЕО на Съвета“

[COM(2016) 371 final — 2016/0172 (COD)]

(2017/C 034/30)

Докладчик: **Jan SIMONS**

Консултация	Европейски парламент, 9.6.2016 г. Съвет на Европейския съюз, 22.6.2016 г.
Правно основание	Член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 371 final — 2016/0172 (COD)]
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	222/2/6

1. Заключение и препоръки

1.1. Като цяло ЕИСК приветства целите на Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT), чиято обща цел е да осигури ясна, опростена и съгласувана правна рамка за безопасността на пътническите кораби, която да е по-лесна за изпълнение, наблюдение и прилагане, за да се гарантира общото ниво на безопасност за пътниците и корабните екипажи.

1.2. ЕИСК придава голямо значение на наличието на схема на ЕС за проверки, приложима за пътнически кораби, извършващи както вътрешни, така и международни превози, която да поддържа равни условия във водите на ЕС за всички пътнически кораби, независимо от техния флаг. Въпреки това според Комитета ЕС следва преди всичко да се стреми да поддържа подходящи стандарти за морска безопасност и опазване на морската среда в световен мащаб, които след това да се прилагат за кораби, плаващи във водите на ЕС.

1.3. ЕИСК смята, че в предложената нова директива са необходими допълнително изясняване и допълнителни разпоредби, за да се избегне дублирането на проверки или налагането на ненужна допълнителна тежест за администрациите на държавите членки, което ограничава търговските операции на корабите или води до допълнителна умора за екипажите. Това включва необходимостта от:

— избягване на евентуално дублиране на проверките, предвидени в новото предложение за директива и Директива 2009/16/ЕО относно държавния пристанищен контрол;

— подходяща координация между компетентните органи на държавите членки при планирането на проверките.

1.4. Въпреки че новото предложение за директива основателно цели да намали умората на екипажа, според ЕИСК спазването на минималните изисквания към морските лица за работа на борда на кораб, включително медицинските сертификати и свидетелствата за обучение, които попадат в обхвата на STCW (Международната конвенция за вахтената служба и нормите за подготовка и освидетелстване на моряците), е от съществено значение по отношение на морската безопасност. Това спазване следва да бъде гарантирано в съответствие със съществуващите международни конвенции, като например Морската трудова конвенция от 2006 г., въведена в правото на ЕС с Директива 2009/13/ЕО на Съвета.

1.5. В светлината на гореизложеното ЕИСК отбелязва, че значителният брой на необходимите изясняващи разпоредби ще наложи държавите членки и морските превозвачи да коригират сегашните си процедури. Затова ЕИСК би подкрепил ролята на Европейската агенция по морска безопасност (ЕАМБ) и използването на съществуващата експертна група по безопасността на пътническите кораби към Групата за морска безопасност с цел улесняване на процедурите на изпълнение и транспониране в сътрудничество със съответните експертни групи, които се занимават с проверките по реда на държавния пристанищен контрол и въвеждането на обслужване на едно гише.

1.6. ЕИСК има седем конкретни технически бележки. Във връзка с това вж. раздел 5 от настоящото становище.

2. Въведение

2.1. Конфигурацията на Европа в географски план, която прилича на обширен полуостров, дава представа за изключителното значение на морските транспортни услуги, включително пътническите превози. Всяка година през пристанищата на ЕС преминават над 400 милиона души, от които 120 милиона се превозват от пътнически кораби, извършващи вътрешни пътувания. Затова е важно да се гарантират най-високи стандарти за безопасност във водите на ЕС, като се има предвид, че законодателството за безопасността на корабите има съществени отражения по-специално върху околната среда, трудовото законодателство, мобилността на гражданите на ЕС и улесняването на търговията с пътнически кораби, тъй като те отговарят на едни и същи стандарти в целия ЕС.

2.2. В колективната памет, във всеки случай на тези, които се интересуват от морски транспорт, все още са запечатани спомените за трагичните злополуки с фериботите „Herald of Free Enterprise“ през 1987 г. при отплаването му от Зебруге, Белгия и „Естония“ през нощта на 27 срещу 28 септември 1994 г. покрай финландското крайбрежие по пътя от Талин до Стокхолм. „Herald of Free Enterprise“ заседна в крайбрежни плитчини и 193 души загубиха живота си. В случая с „Естония“ броят на жертвите достигна рекордното число от 852. Причината: в първия случай носовите врати, през които хората и превозните средства биват качвани на борда и разтоварвани („roll-on-roll-off“, откъдето идва и наименованието „ро-ро ферибот“), не са били затворени както трябва, а във втория случай те са били счупени поради силната буря. Следствието: бързо накланяне поради голямото количество проникваща вода и преобръщане, всичко в рамките на половин час.

2.3. Вследствие на произшествието с „Естония“ Международната морска организация (ММО) прие поредица от изменения на Международната конвенция за безопасност на човешкия живот на море (SOLAS), включващи изисквания за подобряване на живучестта на ро-ро фериботите при авария.

2.4. Въпреки това продължават да възникват инциденти, които накараха Европа през последните две десетилетия да въведе допълнителни правила за безопасност на пътническите кораби, включително някои специални разпоредби, като например регистър на лицата, намиращи се на борда, наред със SOLAS при международни пътувания, които обхващат и пътувания между две или повече държави членки, както и много други правила на ЕС за пътувания в рамките на една държава членка.

2.5. Предложенията са изготвени в резултат на извършената от Европейската комисия проверка в рамките на програмата REFIT във връзка със законодателството относно безопасността на пътническите кораби. REFIT е съкратеното наименование на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка.

2.6. Целта е по възможност да се опростят и рационализират съществуващите правила на ЕС за безопасността на пътническите кораби, така че:

— правилата на ЕС да се запазят само когато са необходими и пропорционални;

— да се гарантира правилното им и еднакво прилагане;

— да се премахнат припокриванията и противоречията.

Тези цели съответстват на препоръките на ЕИСК относно REFIT, изложени в неотдавнашното му проучвателно становище (SC/044, 26 май 2016 г.).

2.7. Този съгласуван пакет от предложения е насочен към постигането на тези цели.

Пакетът относно безопасността на пътническите кораби съдържа предложения за преглед на почти цялото европейско законодателство в тази област, с изключение, разбира се, на чисто техническата Директива 2003/25/ЕО относно специфичните изисквания за стабилност на ро-ро пътнически кораби.

2.8. Пакетът включва следните 3 предложения:

- ограничаване и уточняване на обхвата на Директива 2009/45/ЕО (технически изисквания за пътническите кораби, плаващи във вътрешни води);
- усъвършенстване и изясняване на задълженията за докладване, произтичащи от Директива 98/41/ЕО (относно регистрацията на лица, които плават на борда на пътнически кораби) във връзка с други инструменти (Директива 2010/65/ЕС относно формалностите за даване на сведения и Директива 2002/59/ЕО относно създаването на система за контрол на движението на кораби и за информация), както и премахване на припокриванията в тези области;
- изясняване и опростяване на системата на ЕС за прегледи и проверки на ро-ро фериботи (фериботи, които освен пътници могат да превозват коли и влакове) и високоскоростни пътнически кораби.

2.9. Предмет на настоящото становище е именно последното предложение.

3. Обобщение на предложението на Комисията за система за проверки

3.1. Предложението има за цел изясняване и опростяване на системата на ЕС за прегледи и проверки на ро-ро фериботи и високоскоростни пътнически кораби, които се извършват понастоящем в съответствие с Директива 1999/35/ЕО (задължителни прегледи за безопасна работа при редовни услуги от ро-ро фериботи и бързоходни пътнически плавателни съдове) и Директива 2009/16/ЕО (държавен пристанищен контрол).

3.2. Предложението е в съответствие с Директива 2009/21/ЕО и Директива 2009/45/ЕО (прегледи, извършвани от държавата на знамето на морски плавателни съдове, съответно при международни и вътрешни превози). Тук също изглежда, че отделните държави членки прилагат Директивата по различен начин.

3.3. Съгласно предложението понятието „приемаща държава“ (съгласно Директива 1999/35/ЕО приемащата държава или държавата, където оперира корабът, плаващ под флага на друга държава, носи отговорността за проверката на ро-ро фериботи) се заличава. Проверките се включват в проверките, извършвани от страна на държавата на знамето, или тези по реда на държавния пристанищен контрол. Накрая, в текста се пояснява кога следва да се извършват двете годишни проверки съобразно действащата Директива 1999/35/ЕО.

3.4. Поради това се предлага да се измени Директива 2009/16/ЕО, а Директива 1999/35/ЕО да бъде отменена и те да бъдат заменени с нова директива. Основните моменти в новата директива са следните:

- обхватът на директивата се ограничава до ро-ро фериботите и високоскоростните пътнически кораби по редовни линии между пристанища в рамките на една държава членка или между пристанище в държава членка и пристанище в трета държава, когато знамето на кораба е същото като това на въпросната държава членка;
- премахват се известен брой повтарящи се определения и препратки, като например „пътник“, „приемаща държава“, „международни пътувания“, „сертификат за освобождаване“ и се заличават препратката към разследванията на морски произшествия, които сега са в обхвата на Директива 2009/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета;
- предвижда се система от проверки, основана на корабите (а не на компаниите), преди началото на експлоатацията по редовна линия. Трябва да се извърши проверка на кораба в съответствие с приложение II и също така трябва да се проверят няколко аспекта във връзка с управлението на безопасността по приложение I;
- определя се, че корабите в обхвата на директивата подлежат на проверка два пъти годишно при определен интервал между двете проверки, като една от тях следва да е проверка по време на експлоатацията при превоз по редовна линия;

- предвижда се, че ако иска, държавата членка може да съчетае проверката с ежегодния преглед от страна на държавата на знамето, на който подлежи корабът;
- разпоредбите във връзка с докладите от проверката, забраните за заминаване, обжалванията, разходите, базата данни за проверките и санкциите се привеждат в съответствие с тези на Директива 2009/16/ЕО;
- директивата се привежда в съответствие с разпоредбите на Договора за функционирането на Европейския съюз относно упражняването на правомощията на Комисията във връзка с делегираните актове;
- изменя се Директива 2009/16/ЕО, за да се гарантира, че се запазват съдържанието и честотата на проверките на ро-ро фериботите и високоскоростните пътнически кораби, които са в сила понастоящем;
- предвижда се оценка на директивата от страна на Комисията.

4. Общи бележки

4.1. Като цяло ЕИСК приветства целите на Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT), чиято обща цел е да осигури ясна, опростена и съгласувана правна рамка за безопасността на пътническите кораби, която да е по-лесна за изпълнение, наблюдение и прилагане, за да се гарантира общото ниво на безопасност за пътниците и корабните екипажи. Освен това тези проверки за пригодност и резултатност и оценки допълват целите на Европейската стратегия за морски транспорт (COM/2009/8 окончателен) за пълноценно използване на потенциала на нарастващото търсене в областта на морския транспорт на къси разстояния и на морските транспортни услуги за предприятията и гражданите в Европа.

4.2. Както показват статистическите данни относно злополуките, действащата регулаторна рамка е постигнала високо равнище на безопасност на пътническите кораби във водите на ЕС. ЕИСК подкрепя подновения акцент върху специфични характеристики, свързани с безопасността на ро-ро фериботите и високоскоростните пътнически плавателни съдове, който поставя предложението за нова директива и за изменението на Директива 2009/16/ЕО. Резултатът от проверката за пригодност по REFIT изяснява и опростява съществуващите изисквания по настоящата Директива 1999/35/ЕО по отношение на проучванията, разширения държавен пристанищен контрол и годишните прегледи на държавата на знамето, като същевременно се запазва същото ниво на безопасност за пътниците, пътуващи на борда на ро-ро фериботи и високоскоростни пътнически кораби по редовни линии в цялата акватория на ЕС.

4.3. ЕИСК придава голямо значение на наличието на схема на ЕС за проверки, приложима за пътнически кораби, извършващи както вътрешни, така и международни превози, която да поддържа равни условия във водите на ЕС за всички пътнически кораби, независимо от техния флаг.

4.4. ЕИСК приветства факта, че предвиденото опростяване не само ще осигури допълнителна правна яснота, но ще рационализира допълнително броя на проверките, които следва да се извършват от националните администрации и същевременно ще увеличи търговските операции на кораба.

4.5. От 2009 г. новата схема за проверки съгласно Парижкия меморандум за разбирателство акцентира върху ефективността на морския транспорт чрез повишаването на броя на проверките на кораби, отговарящи на ниски стандарти, и увеличаването на интервалите между проверките на корабите, отговарящи на високи стандарти. ЕИСК отбелязва горепосочените нововъведения в схемата за проверки, особено като се има предвид, че административната тежест буди нарастваща загриженост за корабите, извършващи морски превози на къси разстояния и че всяка допълнителна проверка увеличава тази тежест.

4.6. ЕИСК подчертава, че спазването на минималните изисквания към морските лица за работа на борда на кораб, включително медицинските сертификати и свидетелствата за обучение, попадащи в обхвата на STCW, е от съществено значение по отношение на морската безопасност и поради това следва да бъде гарантирано в съответствие с действащите международни конвенции, като Морската трудова конвенция от 2006 г., въведена в правото на ЕС с Директива 2009/13/ЕО на Съвета. Тази директива внесе изменения и в специалното законодателство относно работното време на моряците, т.е. Директива 1999/63/ЕО, насочени към защита на здравето и безопасността на морските лица чрез определянето на минимални изисквания по отношение на работното време. Успоредно с това Директива 1999/95/ЕО цели подобряване на безопасността в морето, борба с нелоялната конкуренция от страна на корабособственици от трети страни и защита на здравето и безопасността на морските лица на борда на кораби, използващи пристанищата на ЕС.

4.7. ЕИСК отбелязва, че значителният брой на изясняващите разпоредби ще наложи държавите членки и морските превозвачи да коригират сегашните си процедури. Затова ЕИСК би подкрепил ролята на Европейската агенция по морска безопасност (ЕАМБ) и използването на съществуващата експертна група по безопасността на пътническите кораби към Групата за морска безопасност (постоянна експертна група по морска безопасност, създадена от ГД „Мобилност и транспорт“) с цел улесняване на процедурите на изпълнение и транспониране в сътрудничество със съответните експертни групи, които се занимават с проверките по реда на държавния пристанищен контрол и въвеждането на обслужване на едно гише. ЕИСК приветства предоставената неотдавна възможност на организации на заинтересованите страни да участват в експертната група по безопасност на пътническите кораби. Такива платформи, предоставящи възможност за дискусия, по примера на Европейския форум за устойчиво корабоплаване (ESSF), могат да се окажат много полезни, тъй като ще обединят Европейската комисия, заинтересованите страни от сектора и неправителствените организации и компетентните органи на държавите членки.

4.8. Що се отнася до редовните проверки съгласно член 5, може да се случи даден кораб, подложен на редовни проверки съгласно предложената нова директива, да бъде предмет едновременно на проверки по реда на държавния пристанищен контрол, извършвани в съответствие с Директива 2009/16/ЕО, изменена от настоящата директива чрез член 14 относно проверки на ро-ро фериботи и високоскоростни пътнически плавателни съдове по редовни линии. С цел рационализиране на регулаторната рамка предложената нова директива би трябвало да избягва потенциалното дублиране на проверките в двете горепосочени директиви.

4.8.1. Независимо от факта, че съгласно рисковите параметри в текущата система на държавния пристанищен контрол корабът може да не отговаря на условията за засилена проверка от страна на държавния пристанищен контрол в момента, предвиден за проверка съгласно предложената нова директива, ще се наложи подходяща координация между държавите членки с цел постигане на съответствие с интервала от време между двете проверки съгласно изискването на член 5, параграф 1, буква б).

4.8.2. Съгласно член 10 от предложената нова директива, Комисията следва да създаде база данни за проверките. Следва да се изясни дали такава база данни за проверките ще бъде запазена успоредно със системата THETIS на Парижкия меморандум за разбирателство — ЕАМБ, и по-специално как проверките, извършвани съгласно новата директива, ще окажат влияние върху рисковия профил на корабите съгласно Парижкия меморандум за разбирателство.

4.8.3. Що се отнася до член 1, параграф 1, следва да се направи пояснение относно това дали определението на „трета държава“ означава държава извън ЕС или може да се отнася и за държава — членка на ЕС, и за държава извън ЕС. Според ЕИСК „трета държава“ следва да се определи като държава извън ЕС, само за да се избегне объркване с ро-ро фериботи и високоскоростни пътнически плавателни съдове, които подлежат на проверки по реда на държавния пристанищен контрол съгласно член 14 от настоящото ново предложение за директива.

4.9. ЕИСК счита, че ЕС трябва на първо място да гарантира, че измененията на международните актове, посочени в член 2 от новото предложение за директива, ще запазят подходящ стандарт за морската безопасност и опазване на морската среда в световен мащаб. Поради това ЕИСК счита, че разпоредбите относно възможно бъдещо отклонение от международното законодателство, както е предвидено в членове 12 и 13 от новото предложение за директива, следва да се използват като последна мярка и да включват, когато е целесъобразно, действия на европейско равнище, за да се гарантира, че евентуален конфликт между морското законодателство на ЕС и международните инструменти ще доведе в крайна сметка до решение, съвместимо на международно равнище.

5. Конкретни бележки

5.1. Относно определението на „редовна линия“, съдържащо се в член 2, параграф 5, буква а) и член 14 от предложената нова директива, ЕИСК предлага определението да се изясни, както следва: „в съответствие с публично достъпно или планирано разписание с часовете на отплаване и пристигане.“

5.2. Налице са припокриващи се и объркващи изисквания между *предварителните проверки* съгласно член 3, параграф 2 и *изключенията от задължението за предварителна проверка* съгласно член 4, параграф 1. ЕИСК предлага тези два параграфа да се слеят в нов член 4, параграф 1, за да се упоменат по съгласуван начин условията, при които корабът да бъде освободен от проверки, при условие че предишните проверки или прегледи на кораба са били задоволителни според държавата членка. Този нов параграф следва да се отнася и до изискваните предварителни проверки на ро-ро фериботи и високоскоростни пътнически плавателни съдове съгласно Директива 2009/16/ЕО, изменена с член 14 от предложената нова директива.

5.3. Въпреки че предложението за нова директива установява процедура, когато вследствие на непредвидени обстоятелства трябва да бъде въведен бързо заместващ ро-ро ферибот или високоскоростен пътнически кораб (член 4, параграф 3), ЕИСК предлага да се предвиди специална процедура за замяна на кораба за ограничен период от време, когато параграф 1 от член 4 не е приложим в случай на планирана поддръжка на кораб, експлоатиран по редовна линия.

5.4. Периодът между двете годишни проверки, изисквани съгласно член 5, параграф 1, буква б), следва да бъде определен и в член 14а, параграф 2, за да се гарантира общо равнище на безопасност във времето между новата директива и Директива 2009/16/ЕО. Освен това не е определена периодичността на двете годишни проверки, които следва да се извършват в рамките на период от 12 месеца, за кораби, експлоатирани по сезонни линии, и тя следва да бъде допълнително изяснена.

5.5. Позоваването в член 5, параграф 1, буква б) на „достатъчен брой елементи от приложения I и II“, които трябва да бъдат обхванати от проверката при експлоатация по редовна линия, е объркващо. ЕИСК предлага проверяващият да използва професионалната си преценка, за да реши кои елементи и в каква степен да бъдат проверени, за да се провери общото състояние по отношение на тези аспекти и да се избегнат повторни проверки на елементи, които може вече да са били задължително проверени съгласно други разпоредби на международното право. Предлага се да се направи същото изменение на член 14а, параграф 2, буква б). Освен това, за по-голяма яснота в член 5, параграф 1, буква б) и приложение III може да се посочи, че това е проверка по време на експлоатация при превоз по редовна линия. По-специално проверките по време на експлоатация при много къси маршрути следва да се разглеждат както от практическа гледна точка, така и по отношение на ограниченото времетраене на превоза.

5.6. Въпреки че очевидно следва член 19 „Отстраняване на неизправностите и задържане“ от Директива 2009/16/ЕО, предложената нова директива следва да посочи изрично, че „когато се осъществява проверка съгласно настоящата директива, се полагат всички възможни усилия, за да се избегне неправомерното задържане или забавяне на даден кораб“.

5.7. Тъй като ро-ро фериботи и високоскоростните пътнически кораби са определени поотделно в член 2 от предложената нова директива, ЕИСК предлага за по-голяма яснота винаги и изключително да се упоменават „ро-ро фериботи и „високоскоростни пътнически кораби“. Съображение 6 от предложението следва да бъде съответно изменено.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1920/2006 по отношение на обмена на информация, системата за ранно предупреждение и процедурата за оценка на риска относно новите психоактивни вещества

[COM(2016) 547 final — 2016/0261 (COD)]

(2017/C 034/31)

Консултация	Съвет, 7.9.2016 г.
Правно основание	Член 148, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 547 final — 2016/0261 (COD)]
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването	228/2/5
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и тъй като вече е изразил мнението си по този въпрос в становището си относно „Новите психоактивни вещества“ (EESC-2013-06166-00-00-AC-TRA), прието на 21 януари 2014 г.⁽¹⁾, на 520-ата си пленарна сесия, проведена на 19 и 20 октомври 2016 г. (заседание от 19 октомври 2016 г.), Комитетът реши да приеме положително становище по предложения текст и да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Становище относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно новите психоактивни вещества“, COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD), COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD) (ОВ С 177, 11.6.2014 г., стр. 52).

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



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG