Официален вестник
на Европейския съюз

C 75

Издание
на български език

Информация и известия

Година 60

10 март 2017 г.

Съдържание

I *Резолюции, препоръки и становища*

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

521-та пленарна сесия на ЕИСК, 14 и 15 Декември 2016 г.

2017/C 075/01 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономиката на функционалността“ (становище по собствена инициатива) 1

2017/C 075/02 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на иновативни и бързо развиващи се дружества“ (становище по собствена инициатива) 6

2017/C 075/03 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Подходяща рамка за прозрачността на дружествата“ (становище по собствена инициатива) 14

2017/C 075/04 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Основните определящи фактори за общата селскостопанска политика за периода след 2020 г.“ (становище по собствена инициатива) . . 21

2017/C 075/05 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Прилагане на стимулиращия подход в политиките на ЕС“ (становище по собствена инициатива) 28

III *Подготвителни актове*

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

521-та пленарна сесия на ЕИСК, 14 и 15 Декември 2016 г.

2017/C 075/06 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска програма за икономиката на сътрудничеството“ *[COM(2016) 356 final]* 33

2017/C 075/07 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Годишна работна програма в областта на европейската стандартизация за 2017 г. *[COM(2016) 357 final]* 40

BG

2017/C 075/08 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета относно основните информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти, по отношение на датата на прилагане на регламента *[COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)]* 44

2017/C 075/09 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 345/2013 относно европейските фондове за рисков капитал и Регламент (ЕС) № 346/2013 относно европейски фондове за социално предприемачество“ *[COM(2016) 461 final]* 48

2017/C 075/10 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 99/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската статистическа програма за периода 2013—2017 г. чрез удължаване на програмата за периода 2018—2020 г.“ *[COM(2016) 557 final – 2016/0265(COD)]* . . 53

2017/C 075/11 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент за изменение на регламенти (ЕС) № 1316/2013 и (ЕС) 2015/1017 по отношение на удължаването на срока на действие на Европейския фонд за стратегически инвестиции, както и въвеждането на технически подобрения за този фонд и за Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси“ *[COM (2016) 597 final – 2016/0276 (COD)]* 57

2017/C 075/12 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Междинен преглед/междинно преразглеждане на многогодишната финансова рамка за периода 2014 — 2020 г. — Бюджет на ЕС, ориентиран към резултатите *[COM (2016) 603 final]* — Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014 — 2020 *[COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP)]* — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на ЕС, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2012/2002 и регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013, (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1308/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) № 283/2014, (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета и Решение № 541/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета *[COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD)]* 63

2017/C 075/13 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2016/1164 по отношение на несъответствията при хибридни образувания и инструменти, включващи трети държави *[COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS)]* . 70

2017/C 075/14 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на трудова заетост, изискваща висока степен на умения“ *[COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)]* 75

2017/C 075/15 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги“ *[COM(2016) 128 final — 2016/0070 (COD)]* 81

2017/C 075/16 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст) *[COM(2016) 465 final]* и относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно стандартите за условията, на които трябва да отговарят гражданите на трети държави или лицата без гражданство, за да може да им бъде предоставена международна закрила, за единен статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, и за съдържанието на предоставената закрила, и за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни *[COM(2016) 466 final]* и относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС *[COM(2016) 467 final]* 97

2017/C 075/17 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство в областта на климата и енергетиката до 2030 година и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и на друга информация, свързана с изменението на климата *[COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD)]* и относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно задължителните годишни намаления на емисиите на парникови газове за държавите членки от 2021 до 2030 г. в подкрепа на устойчив енергиен съюз и в изпълнение на поетите ангажименти по силата на Парижкото споразумение, и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и на друга информация, свързана с изменението на климата *[COM(2016) 482 final – 2016/0231 (COD)]* 103

2017/C 075/18 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на многогодишен план за дънните запаси в Северно море и за риболовните дейности, свързани с тези запаси, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 676/2007 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1342/2008 на Съвета“ *[COM(2016) 493 final – 2016/0238 (COD)]* 109

2017/C 075/19 Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Пакет от мерки за въздухоплаването — част II“, състоящ се от „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване и за създаването на Агенция за авиационна безопасност на Европейския съюз и за отмяна на Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета“ *[COM(2015) 613 final – 2015/0277 (COD)]* и „Доклад до Европейския парламент и до Съвета — Европейска програма за авиационна безопасност“ *[COM(2015) 599 final]* 111

2017/C 075/20 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Онлайн платформите и цифровият единен пазар – Възможности и предизвикателства пред Европа“ *[COM(2016) 288 final]* 119

2017/C 075/21 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Укрепване на отбранителната способност на Европа срещу кибератаки и изграждане на конкурентен и иновативен сектор на киберсигурността“ *[COM(2016) 410 final]* 124

2017/C 075/22 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Засилване на двустранните търговски отношения между ЕС и Турция и модернизацията на митническия съюз“ 129

2017/C 075/23 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Достоен начин на живот: от зависимост от помощи към самостоятелност — Принудителното разселване и развитието“ *[COM(2016) 234 final]* 138

2017/C 075/24 Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Интегрирана политика на Европейския съюз за Арктика“ *[JOIN(2016) 21 final]* 144

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

521-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 14 И 15 ДЕКЕМВРИ 2016 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономиката на функционалността“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 075/01)

Докладчик: **Thierry LIBAERT**

Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността Становище по собствена инициатива
Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	4.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	15.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	169/0/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. С настоящото становище ЕИСК изразява своето желание обществото да навлезе в икономически преход, за да премине от фаза на свръхексплоатация на ресурсите и разхищение към по-устойчива фаза, в която качеството се цени повече от количеството и се създават повече работни места. ЕИСК заявява желанието си Европа да поеме инициативата за създаване на нови форми на икономика.

1.2. ЕИСК счита, че е необходимо да се подкрепи икономиката на функционалността (ИФ), тъй като тя дава възможност да се отговори на почти всички или на част от посочените предизвикателства. Тя не е самоцел, а средство в услуга на нови цели, поставени пред модела на потребление.

1.3. Предвид множеството неясноти или неизвестни около предполагаемите ползи от ИФ за икономическите, екологичните и социалните аспекти, необходимо е да се извърши пълна оценка на някои видове продукти или услуги, за да може да се определят предимствата и, ако е необходимо, условията, които трябва да се спазват за благоприятното разгръщане на ИФ.

1.4. След това ще трябва да се насърчава представянето на въздействията (екологични, социални, икономически и т.н.) на продукта или услугата, придобити благодарение на предоставено от ИФ решение — „достъп“ или „употреба“ срещу „собственост“. Това представяне ще даде възможност на потребителя да прецени дали е уместно да купи продукт или услуга и да направи информиран избор. В това отношение качеството и достоверността на предоставяната от предприятията информация са от ключово значение. Следователно става въпрос за определяне на органи и механизми, които да дават гаранции за тях пред потребителите.

1.5. ЕИСК препоръчва държавите членки и заинтересованите страни да насърчават отговорното потребление, преди всичко по време на обучението, като акцентират върху ИФ. При условие че се развива интелигентно, тя може да помогне да се преодолеят множество предизвикателства, свързани със съвременното потребление.

1.6. В по-общ план ЕИСК препоръчва да се ускорят изследванията и постиженията, свързани с нови начини на производство и потребление във връзка с ИФ:

— екодизайнът на продуктите, който позволява още в началото да се гарантира устойчивостта на използваните ресурси, като се отчита въздействието върху околната среда на стоките през целия им жизнен цикъл. ИФ може да включва нови концепции за продукти, които подлежат на ремонт, модулиране и т.н.;

— кръговата икономика, във връзка със становището на ЕИСК относно пакета за кръговата икономика ([1]), в което се разглежда подходът „от люлка до люлка“, с цел отпадъците от едно предприятие да се трансформират в ресурси за други предприятия. ИФ може да даде възможност за по-добро оползотворяване на страничните продукти и външните ефекти на някои производства за целите на други производства;

— икономиката на сътрудничеството, по-специално в становището на ЕИСК от 21 януари 2014 г. ([2]), в чиито теоретични основи е залегнала ИФ. При известни условия съвместното развитие на тези форми на обмен може да ускори ползите от ИФ, по-специално по отношение на околната среда;

— икономиката за общото благо във връзка със становището на ЕИСК от 17 септември 2015 г. ([3]).

— икономика на споделянето, на която е посветено специално становището на ЕИСК от 13 май 2016 г. ([4]).

1.7. Един европейски законодателен пакет би дал възможност да се структурират предложенията на ИФ, по-специално във връзка с новите въпроси на потреблението — икономиката на споделянето, планираното остаряване, разбирането на тези модели от страна на потребителя и по-благоприятен правен и данъчен контекст за иновативните предприятия.

1.8. Териториалността на ИФ дава възможност да се отговори на новите предизвикателства за устойчиво развитие на териториите чрез изпробване на нови икономически модели. ИФ е полезна, за да се изтъкнат предимствата на териториите, да се излезе от стандартизацията на масовото производство, която отчасти е отговорна за разочарованието от днешното потребление, и да се отчетат всички външни ефекти на производствената система. Освен това, поради своята гъстота, която насърчава логиката на споделяне, градовете са една от най-благоприятните територии за разработването на решения на ИФ.

1.9. За да се реагира на фундаменталния преход към нов икономически модел с големи и системни последици в много сфери, е препоръчително да се създаде нова постоянна хоризонтална структура в рамките на ЕИСК, която да анализира тези промени.

1.10. Би била полезно да има платформа за обмен, която да предлага видимост за инициативите на ИФ в европейски мащаб в контекст, в който добрите примери все още са малко и невинаги получават онази гласност, която заслужават. Платформата би могла да стане част от проекта за европейска платформа за кръговата икономика, одобрен от ЕИСК при гласуването на становището му относно пакета за кръговата икономика, представен от Европейската комисия.

1.11. Икономиката на функционалността може да позволи преконфигуриране на различните стойности, съставляващи стойността на дадено благо. Трябва да се намери начин стойностите, свързани с употребата, но също и стойността, свързана с труда, да съжителстват в рамките на икономиката на функционалността.

1.12. От ключово значение ще бъде да се изяснят и опростят застрахователните предизвикателства на моделите на ИФ и затова ще трябва те да станат по-ясни за крайния потребител, следвайки логиката на развитие на новите предложения на ИФ.

([1]) ОВ C 264, 20.7.2016 г, стр. 98.
([2]) ОВ C 177, 11.6.2014 г., стр. 1.
([3]) ОВ C 13, 15.1.2016 г, стр. 26.
([4]) ОВ C 303, 19.8.2016 г, стр. 36.

2. **Определение и съдържание: от собственост към употреба**

2.1. Икономиката на функционалността е насочена към развитие по-скоро на използването на продуктите, отколкото на притежанието им. Става въпрос обаче за нещо повече от простото добавяне на „услуги“ към някакъв „продукт“, и по-точно за разглеждането на всички промени в потреблението, като се обръща повече внимание на крайния ползвател, на икономическите модели, които използват по-малко ресурси, като се стигне дори до създаването на допълнителни ползи за териториите. При този подход предприятията не продават продукт, а функция на продукта, която се фактурира в зависимост от използването ѝ. Ето защо, в рамките на своя стопански модел, производителите *a priori* имат интерес да разработват здрави, поправими и лесни за поддръжка предмети, както и да гарантират подходяща производствена верига и логистика.

2.1.1. Базовата икономическа парадигма се запазва — стойността се състои в ползите, извлечени от употребата, тоест в потребителската стойност, но също и в самата стока или услуга или в мнението на другите за нея, тоест стойността на вложения в нея труд или обменната ѝ стойност.

2.1.2. В традиционната икономическа схема производителите създават стойността, а потребителите я разрушават посредством потреблението. В ИФ интересите на двете страни трябва да съвпаднат или във всеки случай да се сближат, за да може всеки да съхранява и дори да създава стойност. В рамките на извършващата се цифрова революция производството и използването на данните, създадени въз основа на различните употреби и на тяхното познаване, представляват, например, един от тези нови ресурси и стойности, създадени от двете страни.

2.1.3. Нововъзникващите динамики около, засега напълно теоретичната, фигура на т.нар. „произвеждащ потребител“ (неологизъм, свързващ двете исторически обособени роли на производителя и на потребителя) илюстрират тази промяна в структурата на много линейни или вертикални икономически отношения към по-мрежови или хоризонтални схеми и организации.

2.1.4. ИФ може да насърчи дематериализацията на икономиката, като включи всички разходи в крайната цена. Тя трябва да даде възможност за насърчаване на отделянето на стопанската активност от въздействието върху околната среда.

2.2. Две теоретични школи препращат към два повече или по-малко завършени модела за прилагане на концепцията за ИФ. Първата разглежда предоставяне на услуги, насочено към използването, и препраща към общата идея за икономика на услугите. Тя преосмисля имуществените отношения, без да преразглежда продуктите. Втората се съсредоточава върху външните ефекти на ИФ, даващи възможност за нови решения, при които продажбата на стоки и услуги се разглежда като свързано цяло (преосмисляйки въпроса за труда или производството на нематериални ресурси, по-специално в рамките на територията) и при които потребителят е неразделна част от концептуалното решение.

2.3. ЕИСК препоръчва балансиран подход. Идеята е не безусловно да се насърчава икономиката на функционалността, а това да се прави при условие че тя предлага отговори на посочените нови предизвикателства.

3. **Предизвикателства**

3.1. ИФ е интересна, тъй като на теория или във всеки случай при определени условия може да отговори на множество предизвикателства, свързани с потреблението днес, били те икономически, социални, екологични или културни.

3.2. В рамките на интегриран подход, по-специално в рамките на териториите, тя може да донесе допълнителни ползи или позитивни външни ефекти. Така например, чрез съвместни и междусекторни способи на работа, някои общини включват в своите услуги за осветление на обществени места икономическата ефективност, обезопасяването на публичните пространства, но също и ограничаването на светлинното замърсяване, както и намаляването на енергопотреблението. Именно включването на тези различни цели, а не оптимизирането на един-единствен параметър, дава възможност да се отговори на множество предизвикателства при контролирани разходи.

3.2.1. Обединявайки инвестициите, ИФ става средство за насърчаване на иновациите в услуга на устойчивото развитие, и по-специално на чистите или екологосъобразните технологични иновации. Така тези иновации, които често изискват повече капитал от класическите решения, намират стопански модел, насърчаващ разпространението им с посредничеството на потребителите, които, взети поотделно, не биха разполагали с достатъчни финансови възможности. Например договор за енергийна ефективност би дал възможност на потребителя да разполага с технологии и услуги за енергийна ефективност, които понякога са скъпи, посредством предоставяне на услуга, заплащана на малки месечни вноски.

3.3. По отношение на околната среда сегашните начини на потребление, основани на индивидуалната собственост, водят до недостатъчно използване на стоките и следователно до значително разхищение на природни ресурси (например днес един автомобил не се използва през 95 % от времето и в града обикновено се използва от малко повече от едно лице (1,2).

3.3.1. Закупуването на услуга за мобилност (място за определен брой километри, автомобил за определен срок и километраж и т.н.) дава възможност да се увеличи използването на тези ресурси. Следователно ИФ може да увеличи интензивността на използването на множество потребителски стоки и така да създаде повече стойност при по-малък отпечатък върху околната среда.

3.3.2. Ценообразуването на услугите на ИФ, включващо всички разходи за продукта и услугите, а не само пределните разходи, дава възможност за по-ясно разбиране от страна на потребителя на реалните разходи. Това дава ценови сигнал, който е по-близък до реалните въздействия на производството, и така насърчава по-отговорното поведение (например при закупуване на почасово споделено ползване на автомобил ползвателят плаща амортизацията на превозното средство, застраховката, паркинга, бензина и т.н., тоест общо всички разходи, изчислени пропорционално. Така потребителят ще бъде по-чувствителен към разумното използване на това превозно средство, отколкото ако го използва като собственик, когато обикновено само бензинът се смята като разход за ползване).

3.4. В социален аспект, намалявайки разходите за достъп до продукт или услуга, било чрез обединяване на колективно направена инвестиция, или чрез ограничаване на желания разход за използване само до разхода за достъп, ИФ може да даде възможност на по-голям брой потребители да получат достъп до услуги, които дотогава са били недостъпни за тях. В този случай ключовият въпрос, както от икономическа, така и от правна или застрахователна гледна точка, е въпросът за инвеститора и притежателя на капитала, който е предоставен на ползвателите. Предизвикателствата пред новите разпоредби, които трябва да се създадат във връзка с тези въпроси, изглеждат големи.

3.4.1. Социалните въпроси са многобройни и по същия начин, както за предизвикателствата, свързани с околната среда, те трябва да бъдат проучени сериозно, за да може да се реши дали в тази област има полза или не от ИФ и най-вече при какви условия да се развива ИФ, за да донесе социален прогрес.

3.5. Смяната на парадигмата, която предполага преход от „собственост“ към „достъп“, не е без последствия. Тя води до преминаване от един модел на потребление, основан на показност и желание за подражание, към по-спокойно потребление, почиващо в по-малка степен върху импулсивната логика и поне по-малко зависимо от собствеността на материални блага.

3.6. Цифровите технологии могат да позволят да се разшири полето на ИФ чрез излизане от ексклузивната и поне първоначалната фаза на отношенията между предприятия (B2B). Намалявайки разходите по-специално за разпространение и разгръщане, цифровите решения могат да предложат на всеки решения на ИФ в много различни области (музика, мобилност, оборудване, жилища и т.н.). В този контекст, за да се насърчи съжителството със съществуващия стопански модел, трябва бързо да се предвиди и разработи фискална и законодателна рамка.

3.7. Извършената в последно време работа и натрупаният опит показват, че практиките на ИФ успяват и се приемат, ако решенията подобряват опитността на ползвателя и качеството на живота на потребителя, а не толкова в зависимост от строго икономически или екологични критерии. Примерът на споделеното използване на автомобили илюстрира това чрез ключовия въпрос за паркирането в центъра на града, който може да се реши чрез тази система, или излъчванията на живо (streaming), благодарение на възможността за почти незабавен достъп до изчерпателен каталог.

4. **Пречки и ограничения**

4.1. В някои случаи ИФ може да доведе до ускоряване на ритъма на потребление и до обновяване на продуктите. Така в мобилната телефония или даването на превозни средства под наем за дълъг срок не е абсолютно сигурно, че тези модели (наемане за дълъг срок обикновено с възможност за закупуване) помагат за удължаване на жизнения цикъл на продуктите или за подобряване на рециклирането им в края на този цикъл.

4.2. Ако големите индустриални групи са най-добре познатите чрез осъществени конкретни примери, по-традиционни сектори като селското стопанство, например чрез колективното закупуване, както и новосъздадените предприятия играят роля в консолидирането и разпространението на икономиката на функционалността в обществото. Също така и МСП могат на намерят нови решения за своите клиенти в тази концепция и прилагането ѝ. Структури, под формата на кооперативи, също могат да насърчават по-хоризонтални начини на управление и при които ползвателят е изцяло заинтересована страна.

4.3. Намалявайки разходите за достъп до даден продукт или услуга, ИФ може да бъде предимство за най-бедните граждани. Тя дава възможност по-специално за известна гъвкавост и приспособимост при достъпа до услугите и продуктите. В същото време обаче ИФ може да увеличи уязвимостта на тези най-бедни граждани, ако те не биха могли повече да плащат правата за достъп, ползване или абониране за дадена услуга. От тази гледна точка и в настоящия контекст на растяща несигурност в много европейски държави, собствеността може да изглежда за предпочитане и следователно да дава повече сигурност на хората в несигурно положение. Освен това по отношение на достъпа до определени стоки и услуги, неравният достъп е въпрос не само на икономически капитал (финансови средства), но също и на културен или образователен капитал (социална среда, обучение).

4.4. В социален аспект ИФ може да направи потребителя, и следователно гражданина, още малко по-зависим от икономическите организации или от дадена техническа и икономическа система. След като веднъж се е абонирал за дадена услуга, за потребителя е трудно, и дори невъзможно, да ремонтира, изменя, променя и т.н. предоставения продукт. Ето защо ИФ може да засили несамостоятелността, ако услугите не ангажират в достатъчна степен потребителите в проектирането на създаваните продукти и решения. Ще е необходимо да се търсят и подкрепят икономически и управленски модели, които насърчават самостоятелността на потребителите (по отношение на техния избор, практики и традиции).

4.5. Цифровите технологии могат да дадат възможност за разширяване на приложното поле на ИФ към всички потребители. Те обаче поставят множество въпроси: „присвояване“ на стойност от някои платформи, оптимизиране или избягване на данъци, неприкосновеност на личния живот (по-специално чрез използването на събраните данни), икономическа концентрация (монополи на платформи) и въпроси, присъщи на труда (както се посочва в параграф 1.6).

4.6. Що се отнася до всички тези рискове или пречки, преходът към „икономика на услугите“ сам по себе си не може да предпази ИФ от подобни опасности. Те могат да бъдат преодолени чрез по-интегриран подход на ИФ, интересуващ се едновременно от управлението на предприятието, труда, връзката с територията, който взема под внимание потребителя от самото проектиране на услугата и през целия жизнен цикъл на продукта.

4.7. Все пак по много от тези точки, и по-специално по отношение на конкуренцията или на зачитането на неприкосновеността на личния живот, със сигурност е нужна правна намеса.

5. **За европейска динамика на икономиката на функционалността**

5.1. Много са причините, поради които Европейският съюз трябва да обърне внимание на темата за ИФ. Те са от екологично, социално, културно, но и икономическо естество. Освен това предизвикателствата на цифровите технологии и като цяло връзката с новите икономически модели, като икономиката на споделянето, кръговата икономика и т.н., са важни в този ред на мисли, по-специално във връзка със скоростта на настъпилите сътресения.

5.2. В Европа ИФ се появява като средство, позволяващо на предприятията да създават отново добавена стойност и да насърчават динамични решения в областта на заетостта (по-специално надолу по веригата, в областта на поддръжката, ремонта и др., но също и нагоре по веригата при разработването на иновативни стопански модели и проектирането на свързаните с тях услуги), и по-специално да повишат конкурентоспособността на някои сектори. Развивайки предоставянето на услуги възможно най-близо до потребностите на потребителите, вместо стандартизирано и недобре адаптирано производство, ИФ може да позволи да се възстановят отношенията на доверие между предприятия и потребители и отново да даде смисъл на потреблението.

5.3. При положение че иновационните услуги на големите предприятия, териториите и голям брой експерти се ангажират в подкрепа на насърчаването на икономиката на функционалността, учудващо е да се констатира слабата европейска динамика. Въпреки че икономиката на функционалността е в основата на кръговата икономика, тя изобщо не се споменава в неотдавна публикуваното съобщение на Комисията по тази тема, озаглавено „Затваряне на цикъла“.

5.3.1. Независимо от тази неопределеност и тези ограничения, в политическата и икономическата ситуация на несигурност, която днес преобладава в Европа, ИФ е възможност за Европа да оползотвори и развие уменията и компетентностите на множество участници.

Брюксел, 15 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на иновативни и бързо развиващи се дружества“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 075/02)

Докладчик: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността
	Становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	29.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	220/1/8

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК насърчава Комисията да продължи усилията си за разработване на предложения за политики, насочени към насърчаване на създаването на иновативни и бързо развиващи се дружества, и препоръчва тези инициативи да се провеждат, ръководят и координират от единно звено, което да отговаря за оценката, наблюдението и постигането на положителни взаимодействия между политиките за иновации, изготвяни от различните генерални дирекции. Тези предложения за политики следва да укрепят единния пазар, клъстерите и екосистемите, в които се създават иновативни стартиращи предприятия, да развиват компонента на собствения капитал на европейските капиталови пазари, да подтикнат към фокусиране на академичната програма върху работни места за бъдещето и да сведат до минимум разходите и бюрократичните пречки при започването на нови предприемачески инициативи.

1.1.1. Комисията следва да продължи работата си по прилагането на действащите правила за единния пазар: дългосрочните проекти за хармонизация, като например счетоводните стандарти и стандартите за несъстоятелност, автоматичното признаване на професионалните и академичните квалификации, ускореното изпълнение на стратегията за цифровия единен пазар и цялостното прилагане на инициативата съюз на капиталовите пазари ([1]) ще помогнат на ЕС да се възползва от пълния потенциал на един действително единен пазар. Простите и ефективни правила за трансграничните договори би следвало да стимулират трансграничната електронна търговия, като намалят правната разпокъсаност в законодателството за защита на потребителите и разходите за привеждане в съответствие за предприятията.

1.1.2. Дяловото финансиране трябва да бъде допълнително разширено с цел подкрепа за стартиращите предприятия на етапа на тяхното развитие. Това предполага, наред с други фактори, по-неутрална данъчна система, която третира дълговото и дяловото финансиране по еднакъв начин чрез възможност за приспадане както на лихвени плащания, така и на изплащания на дивиденти ([2]). Стартиращите предприятия следва да могат да използват пакети с „опции върху акции“, за да привличат и задържат талантливи кадри.

([1]) ЕИСК е изразил подкрепа за инициативите на съюза на капиталовите пазари в своите становища относно „План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари“ (ОВ C 133, 14.4.2016 г., стр. 17), „Секюритизации“ (ОВ C 82, 3.3.2016 г., стр. 1) и „Проспекта“ (ОВ C 177, 18.5.2016 г., стр. 9).

([2]) ЕИСК неколкократно призова за мерки за премахване на преференциалното данъчно третиране на дълга в данъчните системи, например в своето становище „Финансиране на предприятията/алтернативни механизми за предоставяне на средства“ (ОВ C 451, 16.12.2014 г, стр. 20).

1.1.3. Би трябвало да се създаде и насърчава култура на дялови инвестиции, включително чрез образователни и незаконодателни инициативи. Европейската финансова система трябва да разработи ликвидни инвестиционни продукти, подходящи за индивидуалните инвеститори, за да бъдат насърчавани да инвестират в новаторски малки предприятия.

1.1.4. Намаляването на ненужната бюрокрация и на „свръхрегулирането“ също е от особено важно значение, за да се сведе до минимум административната тежест и да се избегнат ненужните разходи и загуба на време за предприемачите.

1.1.5. Развитието на нови форми на сътрудничество между университетите и предприятията с участието както на големи, така и на малки предприятия в държавите членки трябва да бъде засилено и ускорено, като се предприемат новаторски политически мерки, насочени към превръщането на Европа в магнит за таланти.

1.1.5.1. ЕИСК насърчава Комисията да премахне всички правни пречки пред обмена на студенти и млади предприемачи ([3]), например чрез създаването на програма Еразъм за млади предприемачи.

1.1.5.2. За да се повиши осведомеността за обещаващи предприятия, ЕИСК се застъпва за създаване на платформа с информационна база данни, интегрирана в Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси (ЕКЦИВ) и Европейския портал за инвестиционни проекти (ЕПИП) ([4]). Тя ще включва бързо развиващите се дружества от ЕС в различни сектори, подбрани въз основа на обективни и прозрачни критерии и с възможност за съпоставка между дружества и сравнителен анализ.

1.1.6. ЕИСК счита, че споделянето и оценяването на добрите практики осигурява ценна информация за експериментиране с нови политики ([5]).

1.2. От Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) се иска да подкрепят новаторските дружества със специален рисков и първоначален капитал, за да се улесни трансферът на технологии от университетите и научноизследователските центрове. Това може да бъде структурирано под формата на гаранции за първи заем, които биха помогнали да се преодолее първоначалната съпротива спрямо частното финансиране.

1.3. Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) на стойност 21 млрд. евро, съставен от гаранции на Европейския съюз и капитал на Европейската инвестиционна банка, би следвало да играе решителна роля, за да съдейства на новаторските проекти да постигнат мащаб и да стигнат до пазара. Освен това ЕФСИ би могъл да служи като модел за бъдещи бюджети на ЕС, като преминава от традиционния метод за финансиране на проекти, основан на безвъзмездна помощ, към по-ефективен модел, воден от инвестициите, който събира колективни средства за проекти. ЕФСИ успешно е финансирал относително рисковани области, които лесно можеха да бъдат пренебрегнати ([6]).

1.4. ЕИСК призовава за изграждане на по-широк инвестиционен инструмент за стимулиране на инвестициите на етапа на растежа, включително „асиметрични фондове“, които носят различна възвръщаемост на различните видове инвеститори в активи, и алтернативни способи за финансиране, като колективното финансиране ([7]). Следва да се обмисли и създаването на подпазари с цел да се улесни достъпът до пазари за европейски МСП.

1.5. Комисията следва да обърне внимание на регулаторните асиметрии между Европа и САЩ по отношение на третирането на инвестициите в софтуер и да премахне регулаторните ограничения, които възпрепятстват европейския финансов сектор да инвестира в разработване на цифрови технологии.

2. **Анализ на настоящото положение**

2.1. Малките и средните предприятия (МСП) са ключов елемент на европейската икономика, като допринасят значително за създаването на работни места и за икономическия растеж ([8]).

([3]) Вж. становището на ЕИСК относно „Висши учебни заведения, ангажирани в оформянето на Европа“ (ОВ C 71, 24.2.2016 г., стр. 11).
([4]) Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси: http://www.eib.org/eiah/index.htm.
Информация относно Европейския портал за инвестиционни проекти: https://ec.europa.eu/eipp/desktop/bg/index.html.
([5]) Вж. параграф 4.
([6]) Европейски цифров форум, From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy („От старта до увеличаването на мащаба: нарастване на цифровата икономика на Европа“), Sergey Filippov и Paul Hofheinz, 2016 г., стр. 3-5.
([7]) Пак там, стр. 5.
([8]) Определение на ЕС за МСП (ОВ L 124, 20.5.2003 г., стр. 36).

2.1.1. През 2015 г. над 22,3 милиона МСП в Европейския съюз са съставлявали 99,8 % от всички нефинансови предприятия, осигурили са заетост на 90 милиона души (66,9 % от общата заетост), генерирали са 57,8 % от общата добавена стойност ([9]) и са създали 85 % от новите работни места. Европа трябва да направи така, че да се създаде ново поколение МСП, за да заменят фалиращите всяка година 200 000 предприятия ([10]), с последици за 1,7 милиона работници. По-важни за бъдещия икономически растеж обаче са предприятията, които желаят да въвеждат иновации, да се разрастват и да реализират износ.

2.2. Създаването на бързо развиващи се стартиращи предприятия е от решаващо значение, тъй като те са насочени към иновации в бързо развиващи се сектори с висока добавена стойност. Именно те са предприятията, които ще създават работните места в бъдеще и ще са движещата сила за ръста на производителността, което е от основно значение за подобряването на стандарта на живот. Макар и да отчита напредък в някои области, Европа изостава в преминаването от фазата на стартирането към увеличаването на мащаба, което в крайна сметка би следвало да доведе до растежа и създаването на работни места, от които се нуждае ЕС ([11]).

2.3. Настоящото становище по собствена инициатива се съсредоточава върху разрастващите се предприятия: бързо развиващи се предприятия със средногодишен ръст на заетите лица (или на оборота) над 20 % за период от три години и с 10 или повече служители в началото на наблюдавания период ([12]). Ключова характеристика на разрастващите се предприятия е, че те реализират бизнес модели, позволяващи сериозно разрастване. Способността за разрастване представлява капацитетът за растеж по отношение на достъп до пазара, приходи и структура, породена например от бързо възпроизвеждане на бизнес модела на различни пазари или от нови управленски практики.

2.3.1. Проучване на ОИСР в 11 държави ([13]) установи, че разрастващите се предприятия са по-малко от 10 % от дружествата в 11-те държави, но създават до две трети от всички нови работни места ([14]).

2.4. Стартиращите предприятия обикновено са по-малко рентабилни в краткосрочен план и са зависими от външно финансиране. Ако тези иновативни дружества не са в състояние да финансират плановете си за разрастване, те не успяват да увеличат своите мащаби и потенциалът им за растеж на производителността и създаване на работни места рискува да бъде задушен.

2.4.1. Според един анализ на Световната банка ([15]) средният процент на необслужваните кредити на МСП на развитите пазари през 2007 г. е бил 6,93 % — повече от два пъти по-голям от този на кредитите на големите предприятия (2,54 %). По време на кризата необслужваните кредити се увеличиха драстично в Португалия, Испания, Италия и Ирландия, достигайки между 10 % и 25 %.

2.4.1.1. Политиките, които насърчават банките да отпускат кредити на по-рискови дружества, по-специално на намиращи се на ранен етап от развитието си предприятия с ограничени обезпечения, биха могли да доведат до създаване на набор от рискови банки, свиване на кредитирането и увеличаване на финансовата нестабилност ([16]).

2.5. Европа трябва да се съсредоточи върху гладкото функциониране на „прехода във финансирането“, който понастоящем е прекъснат.

2.5.1. Преходът във финансирането се състои от четири части: стартираща фаза (финансирана от безвъзмездни средства, първоначален капитал, семейство и приятели), фаза на растеж на дяловото финансиране (колективно финансиране, микрофинансиране, бизнес ангели); устойчив растеж (секюритизация, частно дялово финансиране, рисков капитал, институционални инвеститори, пласиране на частен дълг) и изходната фаза (придобиване, публичните капиталови пазари).

([9]) http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf.

([10]) „Bankruptcy and second chances for honest failed entrepreneurs“ („Несъстоятелност и втори шанс за почтените предприемачи, изпаднали в несъстоятелност“) — политика на Европейската комисия. Ден на предприемача, 12 ноември 2015 г.

([11]) Стартиращите предприятия обикновено се определят като предприемаческо начинание, имащо за цел да търси бизнес модел, който може да бъде възпроизведен и чийто мащаб може да бъде увеличен. Тези новосъздадени дружества обикновено са силно иновативни и се опират на идеи, технологии и бизнес модели, които не са съществували дотогава. За разлика от тях, „разрастващо се предприятие“ е такова, което бележи бързо разрастване и ръст по отношение на пазарен достъп, приходи или брой работещи в него. Вж. „Octopus High Growth Small Business Report 2015“ („Доклад на Octopus за малки бързо развиващи се дружества за 2015 г.“) (Лондон: Octopus, 2015 г.).

([12]) https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies.

([13]) Обединеното кралство, Финландия, Испания, Италия, САЩ, Канада, Норвегия, Нидерландия, Дания, Нова Зеландия, Австрия.

([14]) „*Supporting investors and growth firms*“ („*Подпомагане на инвеститори и развиващи се дружества*“), T. Aubrey, R. Thillaye и A. Reed, 2015 г., стр. 11.

([15]) http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf.

([16]) „*Supporting investors and growth firms*“ („*Подпомагане на инвеститори и развиващи се дружества*“), T. Aubrey, R. Thillaye и A. Reed, 2015 г., стр. 21.

3. **Градивни елементи за развитието на иновационна екосистема, благоприятна за разрастващите се предприятия**

3.1. Успешните иновационни екосистеми, които благоприятстват разрастващите се предприятия, се характеризират със стабилни взаимосвързани мрежи от изследователски и образователни институции, големи индустриални предприятия, инвеститори на рисков капитал и наличие на творчески и предприемачески талант ([17]).

3.1.1. Обикновено стартиращите предприятия се създават в технологични центрове, изградени около първокласни университети, които действат като ключови участници в развитието на динамична стопанска среда, тъй като са източник на таланти както измежду студентите, така и от академичната общност. Силните клъстери с добри връзки помежду си повишават производителността на дружествата, задават насоката и темпа на иновациите и стимулират създаването на нови дружества. САЩ и Китай, както и някои центрове в Европа, водят отдавнашна битка за привличане на талант и капитал и за насърчаване на иновациите.

3.1.2. Разпокъсаността на европейския трудов пазар обаче спъва прехода от стартиращите към разрастващите се предприятия. В това отношение от първостепенно значение е да се улесни трудовата мобилност в рамките на ЕС, както и да се привлича талант от трети държави, който служи като магнит, създавайки по този начин благоприятен цикъл.

3.1.3. Би могла да се насърчи програма Еразъм за млади предприемачи. Това е в съзвучие с водещия принцип на растеж и работни места. Такава инициатива би благоприятствала мобилността и би била добре приета от предприятията.

3.1.3.1. Неотдавна бяха приети някои политики за привличане на таланти от страни извън ЕС. Синята карта, въведена през 2009 г., ускори навлизането на висококвалифицирани работници с работодател в ЕС ([18]). На национално равнище някои европейски държави вече създадоха специални визови процедури за предприемачи, а други започват да ги въвеждат ([19]).

3.1.4. Забележително успешен пример за технологичен център е „Оксбридж“, т.е. областта на влияние, обхващаща университетите в Оксфорд и Кеймбридж в Обединеното кралство. Високотехнологичната общност в Обединеното кралство продължи да нараства и да създава иновации по време на продължителния период на икономическа рецесия и стагнация между 2008 г. и 2012 г. ([20]).

3.1.4.1. Много от европейските университети обаче нямат статута, структурата или нагласата да създават условия за растеж на предприемаческата дейност в университета и да отстояват тази програма пред правителствата ([21]). Университетските ръководители и правителството би следвало да развиват връзки с индустрията, да инвестират в бюра за трансфер на технологии на територията на университета и в обучение по предприемачество ([22]).

3.1.5. Предприятия, създадени в резултат на отделяне от друго предприятие благодарение на трансфер на технологии от университети, се сблъскват с трудности при разрастването си поради липсата на пари и специализирано управление. Ето защо е жизненоважно те да могат да разчитат на институционална публична подкрепа, за да се преодолее първоначалното нежелание на лицата, предоставящи частно финансиране, да инвестират в предприятия с технически профил, създадени в резултат на отделяне от друго предприятие, тъй като те се възприемат като твърде технически и рисковани и дейността им често не се разбира добре.

3.2. Въпреки че имат сходно равнище на образование, европейците създават нови дружества значително по-рядко от американците. Многобройните причини за това включват висока степен на избягване на риска, административна тежест, слабо развита култура на „втория шанс“, недостатъчно развитие на свързаните с предприемачеството образователни програми и липса на култура на частни дялови инвестиции. Трябва да се обърне внимание и на ранното развитие на предприемаческа култура в началното и средното образование.

([17]) Tataj, D., „Innovation and Entrepreneurship“ („Иновации и предприемачество“). „A Growth Model for Europe beyond the Crisis“ („Модел на растеж за Европа след кризата“), Tataj Innovation Library, Ню Йорк, 2015 г.

([18]) https://www.apply.eu/directives/.

([19]) http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa.

([20]) www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf.

([21]) „Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe“ („Създаване на клъстери с цел растеж. Как да изградим динамични клъстери за иновации в Европа“), стр. 11.

([22]) Вж. становището на ЕИСК относно „Висши учебни заведения, ангажирани в оформянето на Европа“ (ОВ C 71, 24.2.2016 г., стр. 11).

3.2.1. На практика рискът от изпадане в несъстоятелност е това, от което европейците се страхуват най-много по отношение на създаването на ново дружество: 43 % в Европа спрямо 19 % в САЩ. В САЩ ([23]) сравнително ефективният и изключващ санкции режим на корпоративна несъстоятелност, както и като цяло по-високата степен на приемане на корпоративните фалити, допринасят за готовността за поемане на рискове. Развиването на култура, насочена в по-голяма степен към предприемачеството, следва да се превърне в приоритет за създателите на политики, както и за учебните заведения.

3.2.1.1. Едно неотдавнашно проучване сочи, че дружествата, основани от рестартиращи предприемачи, имат по-висок ръст на оборота и заетостта, както и по-големи шансове за намиране на външно финансиране ([24]). В Испания успех постигат едва 20 % от предприемачите, които създават първото си стартиращо предприятие, докато за тези, които опитват за втори път, успеваемостта достига удивителните 80 %.

3.3. За бързо развиващите се и иновативни дружества често има по-голяма вероятност да бъдат отхвърлени при кандидатстване за банково кредитиране, тъй като не разполагат с капитал, който представлява ключова част от банковите кредитни оценки ([25]). Ето защо дяловото финансиране е от изключително значение за стартиращите предприятия, както и за предприятията с планове за значително разрастване, но с несигурни или отрицателни прогнозни парични потоци. Поради това банковото кредитиране следва да бъде допълнено чрез увеличаване на разнообразието и гъвкавостта на източниците на финансиране, със специален акцент върху ролята на дяловото финансиране.

3.4. В Европа трябва да бъде създадена и развивана култура на дялови инвестиции, а европейските финансови системи трябва да разработят инвестиционни продукти, които са подходящи за инвеститорите на дребно и предоставят необходимата ликвидност, за да могат те да инвестират в иновативни малки предприятия.

3.4.1. Поради липсата на финансиране на по-късен етап от развитието, европейските стартиращи предприятия не могат да поддържат темпа на разрастване на американските предприятия и трябва или да генерират приходи по-рано, за да оцелеят, или биват продадени преждевременно на по-ниска цена. Всъщност до 2009 г. само 5 % от европейските дружества, създадени след 1980 г. от нулата, са били сред първите 1 000 дружества по отношение на пазарната капитализация. В САЩ техният дял е 22 % ([26]).

3.4.1.1. Заслужава да се отбележи, че повече от половината от целия рисков капитал в световен мащаб е отпуснат в САЩ и едва 15 % — в Европа. През 2013 г. в САЩ са били отпуснати 26 милиарда евро рисков капитал, а в Европа — 5 милиарда евро, като инвеститорите „бизнес ангели“ са предоставили 6 милиарда евро за европейски стартиращи предприятия и 20 милиарда евро в САЩ.

3.4.1.2. Следователно ЕС страда от сериозен недостиг на финансиране от „бизнес ангели“ и финансиране с рисков капитал, което в САЩ е съответно три и пет пъти по-голямо. Това е съществена разлика, тъй като именно такъв капитал е необходим за превръщането на дружествата в по-големи и по-успешни предприятия.

3.4.1.3. Основната причина за това е силната разпокъсаност на индустрията за рисков капитал в ЕС по националните граници. Средният европейски фонд за рисков капитал е на стойност около 60 милиона евро, което се равнява на половината от размера на средния фонд в САЩ, а 90 % от инвестициите на рисков капитал са концентрирани в едва осем държави — членки на ЕС (Дания, Финландия, Франция, Германия, Нидерландия, Испания, Швеция и Обединеното кралство) ([27]). Поради многообразието от правила в държавите членки, дружествата за рисково инвестиране са изправени пред високи разходи при набирането на средства в цяла Европа. В резултат на това те са малки и имат по-малък капитал за подкрепа на нарастващите предприятия. Ако пазарите на рисков капитал в ЕС бяха също толкова развити като тези в САЩ, между 2008 и 2013 г. предприятията са щели да разполагат с 90 млрд. евро допълнителни средства за финансиране ([28]).

3.4.1.4. Проблемно е и недостатъчното участие на частните инвеститори. През последното десетилетие европейският сектор на рисковия капитал стана все по-зависим от институциите от публичния сектор, които са осигурили 31 % ([29]) от общите инвестиции през 2015 г., в сравнение с едва 15 % ([30]) през 2007 г. Целта не следва да бъде по-малко публични средства, а повече частни източници. Инвеститорската база трябва да се разшири и диверсифицира, за да може секторът да се самоиздържа в дългосрочен план.

([23]) „Bankruptcy and second chances for honest failed entrepreneurs“ („Несъстоятелност и втори шанс за почтените предприемачи, изпаднали в несъстоятелност“) — политика на Европейската комисия.
([24]) Изследване на професор Kathryn Shaw от Stanford Graduate School of Business.
([25]) „*Supporting investors and growth firms*“ („*Подпомагане на инвеститори и развиващи се дружества*“), T. Aubrey, R. Thillaye и A. Reed, 2015 г., стр. 40.
([26]) http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf.
([27]) Европейска комисия, Изграждане на съюз на капиталовите пазари, Зелена книга, вж. по-горе.
([28]) Пак там.
([29]) http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf.
([30]) http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf.

3.4.1.5. За да се стимулират публично-частни партньорства, биха могли да се обмислят асиметрични фондове. Това са фондове за рисков капитал, при които инвеститорите получават различни условия и възвръщаемост в зависимост от инвестиционните им цели, като се отчитат различните интереси на партньорите в различните форми на сътрудничество. Такива фондове вече съществуват във Финландия, Гърция, Обединеното кралство и Нидерландия.

3.4.2. Следва да се обмисли и създаването на подпазари с цел да се улесни достъпът до пазари за европейски МСП. Те следва да дадат възможност за ниски разходи за регистрация на фондовата борса и гъвкав индивидуален подход, съобразен с потребностите на малките динамично развиващи се дружества. Добри примери са Алтернативният инвестиционен пазар (Alternative Investment Market) в Лондон, Новият пазар (Nouveau Marché) в Париж и Алтернативният борсов пазар (Mercado Alternativo Bursatil) в Мадрид. Тази гъвкава регулаторна система може да е нож с две остриета. Такива дружества могат да имат достъп до фондова борса, за да търгуват с акции, но от друга страна, неопитните инвеститори могат да се сблъскат с трудности при оценката на точния рисков профил на дадено дружество.

3.4.3. Специалното регулиране на сектора понякога възпрепятства способността на европейските предприятия да инвестират в разработване на технологии в сравнение с американските дружества. Налице е например регулаторна асиметрия между европейските, американските и швейцарските финансови органи по отношение на необходимите инвестиции в софтуер и други нематериални активи, които са изключително важни за цифровото развитие.

3.4.3.1. Банковият сектор определено е най-големият ИТ сектор в света: 700 милиарда щ.д. се изразходват за ИТ иновации — 1 от всеки 5 евро се изразходва от финансовия сектор. На него се падат и от 5 до 10 % от инвестициите ([31]). Следователно банките са както основен участник в цифровата трансформация, така и основен източник на финансиране на цифровата икономика.

3.4.3.2. Въпреки това регулаторната рамка санкционира техните така необходими инвестиции в ИТ. Финансовите разпоредби би трябвало да разглеждат софтуера като обикновен актив и да не принуждават банките в ЕС да приспадат тази инвестиция за целите на капиталовите изисквания.

3.5. Различните данъчни режими в отделните държави членки, както и за различните видове финансиране създават пречка пред развитието на общоевропейски капиталови пазари, което има своето отражение върху инвеститорите и емитентите.

3.5.1. Повечето системи за корпоративно данъчно облагане в Европа благоприятстват по-скоро дълговото, а не дяловото финансиране, като позволяват приспадане на разходите за лихви; в случай на дялово финансиране не се приспадат плащанията на дивиденти. Такова преференциално данъчно третиране на дълга може да бъде преодоляно чрез приспадане на разходите за данъчни цели както за дяловото, така и за дълговото финансиране ([32]).

3.5.1.1. Данъчните стимули играят важна роля за осигуряването на финансиране за бързо развиващи се дружества, които са в ранен етап от развитието си, и редица правителства по света дават възможност за данъчни облекчения за физическите лица и дружествата, които инвестират във високотехнологични стартиращи предприятия или отговарящи на условията фондове за рисков капитал ([33]).

3.5.1.2. Традиционно привлекателна придобивка за служителите и предприемачите от стартиращи предприятия е да се въведат програми за опции върху акции, тъй като много от тях биха се отказали от премии към заплатата. В повечето държави членки данъчното облагане на опции върху акции е много наказателно, тъй като те се разглеждат като обикновен доход и се облагат с пределна данъчна ставка. Би следвало да се насърчава преференциално данъчно облагане за опции върху акции по подобие на стимулиращите опции върху акции (*Incentive Stock Options*) ([34]) в САЩ.

3.5.2. За предприятията е скъпо да спазват задълженията по ДДС, особено ако дружеството продава стоки или услуги в чужбина. ЕИСК изразява задоволство от факта, че като част от своята стратегия за цифров единен пазар Комисията е обявила, че до края на 2016 г. ще представи законодателни предложения за намаляване на административната тежест за дружествата, предизвикана от различните режими на облагане с ДДС. Сред тези мерки Комисията предлага да се въведе необлагаем с ДДС праг с цел подпомагане на стартиращите предприятия и микропредприятията ([35]).

([31]) Европейска банкова федерация, 16 септември 2016 г.
([32]) Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn и Gaëtan Nicodème, „The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions“ („Неравнопоставеност на данъчното облагане на дълговото и дяловото финансиране: последици и решения“), Доклади на Европейската комисия относно данъчното облагане/Работен документ 33-2012: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf.
([33]) Например параграф 4.3.
([34]) https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2.
([35]) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm.

3.6. Разгръщането на пълния потенциал на единния пазар е от съществено значение, за да могат стартиращите предприятия да предлагат своите услуги и продукти в целия ЕС на ранен етап и да се разрастват бързо, за да бъдат конкурентоспособни на световните пазари.

3.6.1. Простите и ефективни правила за трансгранични договори за потребителите и предприятията са приоритет в стратегията за цифровия единен пазар. Те биха насърчили трансграничната електронна търговия в ЕС, като премахнат правната разпокъсаност в областта на потребителското договорно право. Премахването на препятствията поради договорните правни различия би повишило потреблението в ЕС с 18 милиарда евро, а брутният вътрешен продукт би нараснал с 4 милиарда евро спрямо настоящото си ниво ([36]).

3.7. Ненужната административна тежест също е причина за допълнителни разходи и загуба на време за предприемачите.

3.7.1. През периода 2013—2015 г. средните разходи за започване на бизнес в ЕС са били 4,1 % от БВП на глава от населението, докато в САЩ техният размер е бил 1,17 % ([37]).

3.7.2. Колкото до времето, необходимо за създаване на дружество, в ЕС за регистрацията са нужни средно 11,6 дни. В САЩ са достатъчни само 6 дни, за да се започне бизнес.

3.8. Друга причина, поради която в Европа няма достатъчно стартиращи дружества, е информационната асиметрия. Инвеститорите нямат пълна представа за всички инвестиционни възможности. Освен това инвеститорите, които не са от Европа, са изправени пред допълнителни ограничения в опит да разберат спецификите на различните национални пазари. Специализиран портал, свързан с Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси (ЕКЦИВ) и Европейския портал за инвестиционни проекти (ЕПИП) ([38]), би спомогнал за популяризирането на стартиращи проекти и би намалил информационната асиметрия.

4. **Пример за добри практики сред многото, които съществуват към момента**

4.1. Редица страни са развили добри практики в подкрепа на стартиращи и разрастващи се предприятия. ЕИСК препоръчва Комисията да проучи внимателно възможностите за тяхното прилагане на европейско равнище.

4.1.1. Германия изисква предприятията да членуват в Германската индустриална и търговска камара (IHK), която от своя страна им предоставя подкрепа и съвети ([39]).

4.1.2. Трябва да се проучат правителствените схеми за гарантиране на заеми като тези в Италия, Обединеното кралство, Полша и Франция, както и държавното съфинансиране като това в Германия и Швеция ([40]).

4.1.3. Обединеното кралство използва режими за данъчни стимули, за да увеличи притока на средства към по-рискови активи чрез своите схеми EIS, SEIS и VCT ([41]).

4.1.4. Регион Пиемонт в Италия е развил мрежи в 12 индустриални клъстера, които обединяват предприятия, университети и органи на местното самоуправление ([42]).

4.1.5. В Баската автономна област в Испания кооперацията Elkar-Lan насърчава създаването на други кооперации чрез цялостен анализ на жизнеспособността на проекта, обучение и достъп до субсидии и финансова помощ ([43]).

([36]) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_bg.htm
([37]) www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business.
([38]) Вж. бележка под линия 4.
([39]) http://www.dihk.de/en.
([40]) „Supporting investors and growth firms“ („Подпомагане на инвеститори и развиващи се дружества“), T. Aubrey, R. Thillaye и A. Reed, 2015 г., стр. 36.
([41]) Enterprise Investment Scheme/Схема за инвестиране в предприятия (EIS), Seed Enterprise Investment Scheme/Схема за инвестиране в стартиращи предприятия (SEIS) и Venture Capital Trust/Фонд за рисков капитал (VCT).
([42]) cordis.europa.eu/piedmont/infra-science_technology_en.html.
([43]) www.elkarlan.coop.

4.1.6. Както се вижда от случая с Естония, цифровизацията на услугите в публичната администрация може да доведе до поврат в улесняването на растежа на високотехнологичните иновативни дружества. В общоевропейски мащаб развитието на електронното управление би имало значително въздействие.

4.1.7. В епохата на икономика, основана на данни, едно конкурентно предимство би могло да разчита на нематериални активи, които трудно могат да бъдат оценени и остойностени с помощта на традиционни механизми за финансиране. Службата на Обединеното кралство за интелектуална собственост е разработила начини за идентифициране и измерване на тези активи чрез парични потоци ([44]).

4.1.8. В Обединеното кралство специализиран екип в Tech City UK, наречен Future Fifty (Бъдещите петдесет), подкрепя 50-те най-големи цифрови дружества в Обединеното кралство в етап на разрастване. Програмата предоставя достъп до експертен опит от редиците на правителството и частния сектор, изгражда връзки с институционалната инвеститорска база в Обединеното кралство и предлага индивидуална подкрепа, за да помогне на дружествата да бележат бърз растеж и да положат основите на готовност за първоначално публично предлагане ([45]), сливане и придобиване и разрастване в световен мащаб ([46]).

4.1.9. През 2015 г. федералното правителство на САЩ въведе схема за НТИМ, която има за цел да насърчава децата да се занимават с наука, технологии, инженерство и математика. Основен стълб на тази схема е посветен на подготовката на учениците за бъдещите нужди на пазара на труда ([47]). Поставя се все по-голям акцент върху преносимите умения и НТИИМ, като второто „И“ се отнася до изкуствата.

5. **Инициативи, предприети от Европейската комисия за насърчаване на създаването и развитието на стартиращи предприятия**

5.1. Европейската комисия положи забележителни усилия за подпомагане на предприемачите, като въведе множество инициативи през последните години; този процес беше ръководен от редица генерални дирекции, а именно ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ (CONNECT) ([48]), ГД „Образование и култура“ (EAC) ([49]), ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ (GROW) ([50]), ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD) ([51]) и ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (FISMA) ([52]).

5.2. Много от тези инициативи бяха въведени неотдавна и все още е твърде рано да се оцени тяхното въздействие. Все пак ЕИСК счита, че Комисията е на прав път и я насърчава да продължи да работи в тази посока, непременно след консултации със съответните европейски и национални заинтересовани страни.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([44]) https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip.
([45]) Първоначално публично предлагане или излизане на фондовата борса.
([46]) http://futurefifty.com/.
([47]) https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen.
([48]) План за действие „Предприемачество 2020 г.“
([49]) Програма „Еразъм“.
([50]) Стратегия за единния пазар.
([51]) „Хоризонт 2020“ — Програма за научни изследвания и иновации.
([52]) Съюз на капиталовите пазари.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Подходяща рамка за прозрачността на дружествата“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 075/03)

Докладчик: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността
	Становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	29.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването	219/3/14
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Комитетът счита, че прозрачността на дружествата е от съществена важност, и подкрепя всяка инициатива, която допринася за устойчивостта и предсказуемостта в дългосрочен план на извършването на стопанска дейност. Прозрачността е важна за всички страни: за самите дружества, за подобряване на техния образ и увеличаване на доверието на работниците, потребителите и инвеститорите.

1.2. Комитетът отбелязва, че дейността на повечето дружества, които оперират в ЕС, е наистина прозрачна. Въпреки това редица скандали напоследък показаха, че трябва да се подобри прозрачността, за да стане по принцип част от стратегиите за устойчивост на дружествата. Все по-често инвеститорите и акционерите обръщат внимание не само на показателите за рентабилност на дружествата, но и на качествените показатели на КСО ([1]), които допринасят за намаляването на социалните рискове и гарантират устойчивото развитие на дружеството. За да се отговори на потребностите на предприятията и на другите заинтересовани страни, информацията следва да бъде съществена и нейното събиране трябва да бъде ефективно по отношение на разходите.

1.3. Комитетът отбелязва, че правителствата на държавите членки би трябвало да мотивират и насърчават дружествата да превърнат прозрачността в актив, тъй като тя представлява също добра търговска възможност, и да ги подкрепят при изпълнението на тези изисквания.

1.4. Комитетът счита за важно акцентът да се постави едновременно върху ефективността и обхвата на информацията, която се съхранява, както и върху нейното качество и достоверност. Повишаването на прозрачността би трябвало да бъде насочено към постигнатите резултати и процеса на отчитане и оповестяване на информация. Отчитането би трябвало да е обърнато към бъдещето, но и да предоставя информация за резултатите от минали периоди.

1.5. Комитетът препоръчва Комисията да предприеме допълнителни стъпки, за да позволи на дружествата да изпълнят своите задължения за прозрачност и да запазят конкурентоспособността си в световен мащаб.

1.6. Като цяло ЕИСК разбира, че малките и средните предприятия работят при различни условия. Затова правилата за тях следва да бъдат опростени, за да им се даде възможност да се отчитат по подходящ за тях начин с оглед гарантирането на пълна прозрачност. ЕИСК приветства проекта за изграждане на капацитет, чиято цел е да помогне на МСП да се справят с тези предизвикателства.

([1]) COM(2011) 681 final

1.7. Комитетът счита, че всяка бъдеща инициатива относно оповестяването на информация би трябвало да се фокусира върху информацията, която е наистина необходима на заинтересованите страни; тази информация би следвало да включва общ набор от показатели и същевременно да отчита характера на дружеството и сектора, в който то развива дейност.

1.8. Комитетът подчертава, че в рамките на дадено предприятие корпоративната социална отговорност (КСО) и политиката на прозрачност не са ефективни без да се ангажират работещите в него, поради което те би трябвало да бъдат включени в консултациите между социалните партньори.

1.9. Докато адресатите на корпоративна отчетност се увеличават, все повече групи от заинтересовани страни се интересуват от повече аспекти на корпоративните въпроси. Комитетът счита, че по тази причина е важно да се оцени настоящият модел на отчитане и той да се направи подходящ за целта.

2. **Общ контекст**

2.1. През 2010 г. Комисията публикува **съобщение, съдържащо петдесет предложения за подобряване на вътрешния пазар**. В него се посочва, че предприятията също трябва да поемат своята роля в съгласуваните усилия, като проявяват своята отговорност и прозрачност не само по отношение на своите служители и акционери, но и по отношение на обществото като цяло. Комисията подчерта, че съществува възможност за подобряване на управлението на предприятията, особено по отношение на състава на управителните съвети и многообразието от представители в тях, включително дела на жените, с цел подобряване на заетостта, бизнеса и търговията ([2]). Приносът на предприемаческата етика и ценности за икономическото възстановяване получи признание.

2.2. През 2011 г. Комисията публикува **обновена стратегия на ЕС за периода 2011—2014 г. за корпоративната социална отговорност** (КСО) ([3]), в която представи ново определение на понятието — „отговорността на предприятията за въздействието, което оказват на обществото“. Градивен елемент в стратегията беше планът за действие, който насърчава интегрирането на финансовата и социалната отчетност.

2.3. През 2012 г. Комитетът прие своето становище относно обновената стратегия на ЕС за корпоративната социална отговорност ([4]), като подчерта, че в един труден икономически и политически климат политическата инициатива за КСО дава възможност за поддържане на позитивни контакти с бизнес средите. Важно е да се признаят различните мотиви, които стоят зад дейността в областта на КСО. В съобщението се посочват различни ползи, които следва да се популяризират по-добре, наред с примерите за добри практики, за да може дружествата да бъдат информирани и насърчавани да се ангажират по-активно с КСО.

2.4. През последните години ЕИСК изготви редица други становища, които са посочени в настоящото становище. В тях се подчертава значението на корпоративната социална отговорност, прозрачността на дружествата, оповестяването на нефинансова информация и участието в процеса на съответните заинтересовани страни — инвеститори, потребители, работници и техните профсъюзни представители, НПО. В настоящото становище ЕИСК желае да постави акцент върху подходяща рамка за целия процес.

3. **За социално отговорни и прозрачни дружества**

3.1. Икономическата криза от 2008 г. и нейните социални последици до известна степен накърниха доверието на гражданите в предприятията, като вниманието на обществеността и на инвеститорите се насочи към социалното и етичното поведение на дружествата. Сега повече групи заинтересовани лица се интересуват от повече аспекти на корпоративните въпроси.

3.2. Инвеститорите изискват прозрачност и контрол върху своите инвестиции и искат да са запознати с отрицателното или положително въздействие на техните пари върху околната среда и обществото. Най-важните източници за нефинансова информация за инвеститорите са отчетите за устойчивост/КСО и годишните отчети. Качествените декларации за политиката са важни за оценяване на финансовата печалба, но за основни се считат количествените ключови показатели за изпълнението.

([2]) COM(2010) 608 final
([3]) COM(2011) 681 final
([4]) ОВ C 229, 31.7.2012 г., стр. 77

3.3. Работниците са първите жертви на дружествата, които обръщат малко внимание на правните норми и на своята липса на прозрачност. При това работниците играят ключова роля в развитието на дружествата, в които работят: сигурността на работното им място, заплатата, здравето и условията им на труд зависят от това. Те имат право да изискват прозрачност, да бъдат информирани и да участват в процеса на вземане на решения относно финансовото положение и социалните, екологичните и икономическите политики на дружествата си.

3.4. Потребителите искат прозрачност и я очакват в конкретни, важни за тях области. В пряк интерес на дружествата, когато става дума за отношенията им с други заинтересовани страни (работници, граждани и потребители), е да водят политика на прозрачност. Често това просто означава да се предоставят на потребителите фактите, които им помагат да направят информирани решения за покупка. В крайна сметка именно тези дружества ще спечелят лоялността на по-информираните потребители ([5]). Хранително-вкусовата промишленост е изключително чувствителна област в това отношение. Последното проучване на CFI (Centre for Food Integrity) ([6]) доказва, че повишената прозрачност намира израз в повишено доверие в храните от страна на потребителите, и очертава в подробности ясен път за постигането ѝ.

3.5. С глобализацията голям брой бизнес партньори и заинтересовани лица проявяват интерес към повече информация по по-широк спектър от корпоративни въпроси от голям брой държави.

3.6. Прозрачността изгражда доверие, а предприятията се нуждаят от доверието на обществото. Независимо от това, често съществува разминаване между очакванията на обществеността и начина, по който тя възприема действията на дружествата. Това се обяснява отчасти с примери на безотговорно поведение на някои предприятия, както и на предприятия, които преувеличават своите постижения в сферата на околната среда и социалните въпроси. Недостатъчната обществена осведоменост относно постиженията на предприятията и ограниченията, при които осъществяват дейността си, също допринасят за това несъответствие.

3.7. **Това е причината, поради която през 2009 г. Европейската комисия започна провеждането на поредица от семинари относно прозрачността на дружествата.** Европейските дружества приветстваха тази инициатива, която идваше в точния момент — насред кризата, когато прозрачността и корпоративната социална отговорност (КСО) като цяло може би имаха потенциал да спомогнат за възстановяване на общественото доверие в бизнеса, до голяма степен накърнено от продължаващата криза. Инициативата беше насочена към различните групи от заинтересовани лица (работодателите, синдикатите, НПО и медиите) и проучването трябваше да послужи като насока за по-нататъшни стъпки, които Комисията да предприеме.

3.7.1. Изводите от инициативата са следните:

— Много дружества вече са постигнали положителни резултати по отношение на прозрачността. КСО вече е част от бизнес стратегиите на дружествата.

— Достъпът до информация е важен за множество заинтересовани лица, но те се нуждаят от различна информация за различни цели. Условията и потребностите в различните сектори се различават.

— Мненията се различават, по-специално по отношение на ключовите показатели за изпълнението (КПИ) Повечето други заинтересовани страни в държавите членки предпочитат ясен набор от основни показатели, включващи въпроси на заетостта и околната среда. Гледната точка на дружествата е, че е необходима гъвкавост и универсалният модел за всички дружества не е правилното решение.

— Ключовият въпрос за МСП е капацитетът за предоставяне на информация. Там, където има широк спектър от заинтересовани страни, всяка от които изисква различна информация и има различни очаквания, административната тежест за предприятията може да е голяма.

— Процесът, свързан с прозрачността, следва да бъде насочен както към постигнатите резултати, така и към процеса на отчитане и оповестяване на информация. КСО следва да бъде включена в бизнес стратегиите, като интегрираното отчитане е един от начините това да бъде направено.

([5]) https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/

([6]) „A clear view of transparency and how it builds consumer trust“ (Ясна представа за прозрачност и как тя изгражда доверие у потребителите), 2015 Consumer trust research (Проучване на потребителското доверие за 2015 г.), The Centre for Food Integrity.

— Прозрачността и практиката да се публикуват доклади относно КСО е допълнителен актив за дружествата и техните служители, за бенефициерите на техните продукти и услуги — които са потребителите и гражданите — и за инвеститорите.

4. **Комисията въвежда по-стриктни изисквания относно прозрачността и нефинансовото отчитане**

4.1. В стратегията на ЕС за КСО Комисията посочва, че оповестяването на информация в сферата на социалните въпроси и околната среда, в това число информация, свързана с климата, може да улесни сътрудничеството със заинтересованите страни и идентифицирането на съществени рискове за устойчивостта. Това е важен аспект от процеса на поемане на отговорност и може да допринесе за изграждане на общественото доверие в предприятията. За да се отговори на потребностите на дружествата и на другите заинтересовани страни, информацията следва да бъде съществена.

4.1.1. Комисията признава също така, че все по-голям брой дружества оповестяват информация в сферата на социалните въпроси и околната среда. Често МСП съобщават този вид информация неформално и на доброволна основа. Според един източник около 2 500 европейски дружества публикуват доклади за КСО или устойчивостта, което нарежда ЕС на челно място в световен мащаб ([7]).

4.2. През 2013 г. Комисията, действайки по инициатива на Европейския парламент, подготви законодателно предложение относно **прозрачността на социалната информация и информацията за околната среда, която дружествата във всички сектори предоставят** ([8]). Целта на изменението на „счетоводните директиви“ беше да се установи изискване за някои големи дружества (за момента около 6 000 дружества и субекти в ЕС) за оповестяване на значима нефинансова информация и информация за многообразието в годишните им отчети.

4.2.1. Някои държави са транспонирали директивата в своето национално законодателство след консултации с дружествата, така че прилагането се възползва от гъвкавостта на директивата, не надхвърля нейния обхват, осигурява правна сигурност за дружествата и отговаря на техните действителни изисквания. Във връзка с това ЕИСК изготви становище ([9]), в което подчертава правото на възползване от този гъвкав и подходящ инструмент за подобряване на комуникацията с акционерите, инвеститорите, работниците и другите заинтересовани страни и приветства факта, че това предложение е отправено само към големите дружества.

4.2.2. Комисията подготвя необвързващи насоки относно докладването на нефинансова информация въз основа на резултатите от обществената консултация. За да се улеснят последващите действия във връзка с консултациите със заинтересованите страни ([10]), ЕК изготви онагледяващ информационен документ, в който са събрани ключовите принципи във връзка с оповестяването на нефинансова информация. Докладваната нефинансова информация би трябвало да е съществена, надеждна, балансирана и разбираема, всеобхватна и кратка, стратегическа и ориентирана към бъдещето, насочена към заинтересованите страни, съобразена с конкретното дружество/сектор, качествена и количествена и последователна.

4.3. В съответствие със стратегията „Европа 2020“, в която се призовава за подобряване на бизнес средата в Европа, през 2014 г. Комисията публикува **предложение за директива, чиято цел е да подкрепи създаването на съвременна и ефективна уредба за корпоративното управление за европейските дружества, инвеститори и служители** ([11]), която да отговаря на нуждите на днешното общество и на променящата се икономическа среда.

4.3.1. Предложението следва да допринесе за дългосрочната устойчивост на дружествата в ЕС и за по-дългосрочна перспектива за акционерите, като гарантира по-добри условия за дейността на дружествата, чиито акции се търгуват на регулираните пазари в ЕС. В своето становище ([12]) Комитетът подчерта, че предложението би довело до по-голяма стабилност и устойчивост на корпоративното управление и инвестиционната среда в Европа, и отбеляза също, че в своята оценка на въздействието Комисията заявява, че нейните предложения биха довели само до незначително увеличаване на административната тежест върху дружествата, регистрирани на фондовата борса. Важно е да се направи оценка на този баланс в процеса на оценяване на директивата.

4.4. През октомври 2015 г. Комисията публикува нова стратегия, озаглавена „Търговията — за всички: към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“, която предлага визия за политика на ЕС, насочена към отразяване на необходимостта от по-отговорна и по-прозрачна търговска политика.

([7]) Вж. CorporateRegister.com.
([8]) COM(2013) 207 final
([9]) ОВ C 327, 12.11.2013 г., стр. 47
([10]) Семинар със заинтересовани участници, посветен на незадължителните насоки за разкриването на нефинансова информация, 27.9.2016 г. в Брюксел, организиран от ЕК/ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (FISMA).
([11]) COM(2014) 213 final
([12]) ОВ C 451, 16.12.2014 г., стр. 87

4.4.1. В главата, озаглавена „Търговска и инвестиционна политика, основана на ценностите“, Комисията се обявява за укрепване на правата на потребителите чрез засилване на инициативите за корпоративна социална отговорност и надлежните проверки по цялата производствена верига, като вниманието се насочи към зачитането на правата на човека и към социалните — в това число и трудовите права — и екологичните аспекти на веригите за създаване на стойност. Комисията иска да продължи, като подобри аспектите на споразуменията за свободна търговия, свързани с устойчивото развитие.

4.4.2. В своето становище ([13]) за достойния труд в световните вериги за доставки (СВД) Комитетът посочва, че: „ЕИСК има богат опит в областта на устойчивостта, с участие в изпълнението и мониторинга на специални глави в споразуменията за свободна търговия, участие в множество комисии на гражданското общество, и това му дава възможност да предложи справедлив баланс между необходимите правни изисквания в областта на правата на човека и трудовите права, прозрачността, борбата с корупцията и необходимата гъвкавост на многонационалните предприятия да организират и развиват своите световни вериги за доставки по ефективен начин, съобразен с различните местни условия.“

4.4.3. Наличието на по-високи стандарти за публикуване на доклади по нефинансови въпроси би могло да бъде важен въпрос в областта на търговската политика. Регулиране на световно равнище, включващо и търговски споразумения, би трябвало да повиши прозрачността по отношение на оповестяването на нефинансова информация в страни като САЩ и Китай, за да се гарантират равнопоставени условия на конкуренция за европейските дружества.

4.4.4. ЕК възнамерява да увеличи стимулите, по-специално за многонационалните дружества, за предоставяне на информация относно надлежната проверка, **по-амбициозен подход към добива на полезни изкопаеми в засегнати от конфликти райони** ([14]), търсене на нови райони за разширено партньорство за отговорни вериги на добавена стойност и публикуването на обзор на докладите на дружествата относно веригите на добавена стойност.

4.4.5. Що се отнася до изискванията на Комисията за етична търговия и насърчаване и защита на правата на човека, могат да се очакват и нови изисквания към дружествата в резултат на изпълнението на плана за действие относно правата на човека за периода 2015—2018 г. ([15]). В своите заключения Съветът по външни работи (юни 2016 г.) подчертава ключовата роля на прозрачността на предприятията при създаването на условия за това пазарите да признават, стимулират и възнаграждават зачитането на правата на човека.

4.5. През януари 2016 г. Комисията представи **Пакет от мерки за борба с избягването на данъци** с оглед да се гарантира ефективно данъчно облагане и по-голяма данъчна прозрачност.

4.5.1. Една от областите — обект на внимателен контрол, която **ще засегне многонационалните предприятия и групи**, е **отчитането по държави** (задължението за изготвяне на отчет, съдържащ операциите в групата, данните, отнасящи се до приходите, печалбата, платения корпоративен данък и т.н. и подаването му на данъчните органи). На този етап пакетът обхваща обмена на информация между данъчните органи на държавите членки.

4.6. В началото на април 2016 г. ([16]) Комисията предложи многонационалните дружества да публикуват отделен отчет за плащания от тях корпоративен данък, наред с друга данъчна информация. Многонационалните дружества с консолидиран нетен оборот, надхвърлящ 750 млн. евро, ще трябва да спазват тези допълнителни изисквания за прозрачност, независимо от това дали седалището им е в ЕС, или не. Това задължение се прилага също и за техните клонове и дъщерни дружества. В този контекст Комитетът неотдавна прие становище относно борбата с укриването на данъци ([17]), в което насърчава Комисията да бъде по-амбициозна в исканията си по отношение на фискалната прозрачност на дружествата чрез намаляване на прага от 750 милиона евро оборот или чрез изготвяне на график, който предвижда постепенно понижаване на този праг.

4.6.1. Все пак, Комисията би трябвало да вземе под внимание принципите на вътрешния пазар на ЕС и конкурентоспособността на Съюза. Едностранни искания в рамките на ЕС биха могли да доведат до непредвидени последици, ако предприятията извън ЕС бъдат освободени от това задължение. Поради това дружествата извън ЕС би трябвало също да бъдат обхванати от това задължение посредством договарянето на международни търговски споразумения.

([13]) ОВ C 303, 19.8.2016 г., стр. 17
([14]) JOIN(2014) 8 final
([15]) SWD(2015) 144 final
([16]) COM(2016) 198 final
([17]) ОВ C 487, 28.12.2016 г., стр. 62

4.7. Европейската комисия работи с други международни организации като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Международната организация на труда (МОТ), СЗО и Световната банка, като засилва полезните взаимодействия с техните инструменти за добро корпоративно управление, прозрачност и корпоративна отговорност ([18]). Тези инструменти се преразглеждат редовно и установяват изисквания за отговорността и прозрачността на дружествата по отношение на тяхната политика в социалната сфера, в областта на околната среда и правата на човека. С тях се насърчават и предотвратяването и анализът на рисковете, както и се предвиждат мерки за надлежна проверка. Инструментите са замислени основно за многонационални дружества, но се очаква те да послужат и като насоки за дружествата, осъществяващи дейност на национално равнище. Всяко преразглеждане на тези инструменти следва да се фокусира специално върху по-доброто им изпълнение.

4.8. Увеличаващите се глобални и европейски искания за корпоративна прозрачност се прехвърлят върху дружествата, които осъществяват дейност в държавите членки. Ролята на ЕК би следвало да е да насочва и координира политиките на държавите — членки на ЕС, намалявайки по този начин риска от прилагане на различни подходи ([19]).

4.8.1. Стратегията на Комисията в областта на корпоративната отговорност и препоръките към държавите членки често водят до това, че на национално равнище се приема, че единствено държавата би трябвало да администрира и да осъществява надзор за отговорно предприемачество и прозрачност.

4.8.2. Дружествата отчитат ролята си на двигател за налагането на прозрачно и отговорно поведение. Това беше признато и в съобщението на Комисията относно „Прилагане на партньорството за растеж и работни места: Да направим Европа отличен пример по въпросите на корпоративната социална отговорност“ ([20]).

4.8.3. Основната отговорност на всяко дружество е да създава стойност не само за акционерите си, но и за своите служители, тяхната среда и общност и да създава и запазва работни места. Държавите членки следва да създадат необходимите условия, за да улеснят това, и да подкрепят усилията на дружествата за отговорност и прозрачност.

5. **Търсене на подходяща рамка за корпоративна отчетност**

5.1. Комитетът признава, че оповестяването на нефинансова информация е много важно за корпоративната отчетност, тъй като спомага за създаването на пълна картина на корпоративните дейности.

5.2. Регулаторната рамка за извършване на стопанска дейност става все по-сложна за дружествата. С цел да се отговори по-добре на потребностите на заинтересованите страни, следва да се създаде подходяща рамка за корпоративна отчетност, като в същото време се избягва ненужната административна и финансова тежест. Освен това КСО и прозрачността следва да бъдат насърчавани и използвани като възможност за дружествата да избягват социалния риск и да гарантират собственото си устойчиво развитие.

5.3. През последното десетилетие нарасна акцентът върху различни аспекти на нефинансовата информация (НИХ). Съществуват редица международни рамки за оповестяване на информация в сферата на социалните въпроси и околната среда, в това число и Глобалната инициатива за отчитане (ГИО).

5.4. Въпросът, който се повдига, е *дали един и същ отчет или набор от отчети може да послужи на всички тези заинтересовани страни?* Трябва ли да има множество доклади или концепция за един-единствен всеобхватен доклад — като например идеята Core&More (основна и допълнителна информация) ([21]), предложена от Федерацията на европейските счетоводители (FEE) през 2015 г.?

5.5. Дебатът за бъдещата корпоративна отчетност трябва да вземе под внимание разликите в потребностите от информация на различните групи от заинтересовани лица, които зависят от големината и естеството на субекта, изготвящ доклада.

([18]) Насоки на ОИСР за мултинационалните предприятия; тристранна декларация на МОТ за принципите относно многонационалните предприятия и социалната политика.

([19]) COM(2011) 681 final

([20]) COM(2006) 136 final

([21]) The future for corporate reporting — creating the dynamic for change (Бъдещето на корпоративното отчитане — създаване на динамика за промяна), FEE, октомври 2015 г.

5.6. Както Европейският икономически и социален комитет посочва в своето становище относно „Оповестяване на нефинансова информация“, Комисията е приканена да постави началото или да улесни процес, който обединява „множество заинтересовани страни“ ([22]), с цел по-добре да се определят ръководните принципи и критерии, които ще помогнат за сравнение и, в дългосрочен план, за стандартизация.

5.6.1. В това отношение Комитетът вече подчерта необходимостта от корективни действия срещу накърняването на корпоративните ценности поради мислене в краткосрочна перспектива. В своето становище относно включването и участието на работниците ([23]) той наблегна също на факта, че е наложително пред европейската политика да се очертаят пътища за преодоляване на настоящата тенденция към едностранна прозрачност на дружествата в интерес на техните акционери в посока на едно по-широко разбиране за предприятието като „устойчиво дружество“, което е в интерес на дългосрочното корпоративно развитие.

5.7. Дори бъдещето на устойчивия бизнес да е тясно свързано със зачитането на социалната среда и потребителите, всяка нова инициатива за оповестяване на информация следва да бъде насочена към действителните потребности на заинтересованите страни.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([22]) ОВ C 327, 12.11.2013 г., стр. 47
([23]) ОВ C 161, 6.6.2013 г., стр. 35

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Основните определящи фактори за общата селскостопанска политика за периода след 2020 г.“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 075/04)

Докладчик: **Simo TIAINEN**

Решение на пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността
	Становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	24.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	15.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването	188/2/8
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. **Заключения и препоръки**

1.1. В продължение на половин век ОСП подпомага изграждането на Европейския съюз. В настоящия период евентуално връщане към основните цели би трябвало да даде възможност за нова дългосрочна визия за ОСП, с цел да се дадат ясни и конкретни насоки не само на земеделските производители, но и на милиони граждани. Както Комитетът непрекъснато посочва, бъдещата ОСП би трябвало да защитава европейския модел на селско стопанство, който се основава на принципите на продоволствена независимост, устойчивост и отзивчивост към реалните нужди на европейските граждани — земеделски стопани, земеделски работници или потребители.

1.2. ЕИСК приветства първоначалните дискусии и разсъждения относно бъдещето на ОСП след 2020 г. Макар че залегналите в Договора цели на ОСП — които остават непроменени от 1957 г. насам — никога не са били толкова актуални, от изключително значение е да бъде извършен задълбочен анализ на сегашната ОСП и на резултата от предишната реформа. Целта на настоящото становище е да бъдат направени някои предложения и да бъде взето участие в размисъла относно бъдещето на ОСП.

1.3. На първо място, поради сложния характер на ОСП и трудността при прилагане на последната реформа, земеделските производители се нуждаят от политическа стабилност и дългосрочна визия за селскостопанската политика. Неминуемо ще бъдат необходими няколко години за обмисляне и споделяне на целите, за обсъждане на предизвикателствата и за намиране на решения, особено съгласно Договора от Лисабон. Поради тази причина европейските институции би трябвало бързо да се договорят за удължаване на срока на настоящата ОСП с поне две години.

1.4. В ОСП би трябвало да се обърне повече внимание на създаването на стопанства от млади и нови земеделски производители, включително жени, не само със специфични инструменти, но и с реална стабилност в политиката. Земеделските производители действително се нуждаят от повече стабилност, за да могат да инвестират в продължение на десетилетия и да поемат предизвикателството, свързано с приемствеността между поколенията.

1.5. Бъдещата ОСП би трябвало, от една страна, да взема предвид разнообразието от форми на селското стопанство и регионалните особености, а от друга страна — разнообразието на нейните цели: икономически, социални и екологични. Собственото производство на храни и собственото селско стопанство са важна част от културата на всяка една нация по света. Европейската политика в областта на храните би трябвало да се основава на здравословни и доброкачествени храни и да създава синергии с ОСП. Един от основните принципи на ОСП би трябвало да бъде поддържането на жизнено и устойчиво селско стопанство във всички региони на ЕС.

1.6. Опростяването би трябвало да бъде първият основен приоритет за следващата реформа на ОСП. Прилагането на ОСП трябва да бъде по-гладко и е необходимо да бъдат разработени по-разумни системи за контрол и санкции. От изключително значение е да се гарантира своевременното изплащане на сумите за земеделските стопани.

1.7. Имайки предвид, че ОСП е единствената политика с пряка намеса на европейско равнище и че отслабването на общностната преференция води до понижаване на производствените цени, бъдещата ОСП трябва да бъде в състояние да посрещне всички предизвикателства, пред които е изправена, включително сътресенията на пазара. По тази причина е необходимо политическата рамка да се преориентира за справяне с всички тези нови предизвикателства и да се предоставят подходящи средства на европейско равнище.

1.8. През 2017 г. Европейската комисия ще продължи работата си и ще проведе широка консултация във връзка с опростяването и модернизирането на ОСП. Важно е европейското гражданско общество да играе активна роля в този процес. ЕИСК би трябвало да създаде проучвателна група, която да следи и да допринася за този процес.

2. **Въведение**

2.1. Селското стопанство е от централно значение за стратегическите, икономическите, екологичните и социалните предизвикателства на утрешния ден. ОСП е пример за успех за Европа главно поради факта, че през последните десетилетия европейските потребители разполагат с по-безопасни храни на понижаващи се цени. Същевременно обаче в някои зони сме изправени пред проблеми с биоразнообразието, околната среда и ландшафта, които трябва да бъдат отстранени. Производството на висококачествени храни чрез устойчиво селско стопанство е в основата на загрижеността на гражданите и потребителите. За да бъде отговорено на тези очаквания, е необходима обща селскостопанска политика, с цел да се гарантира наличието на здравословни и безопасни храни, високо качество на справедлива цена, опазване на околната среда и ландшафта и динамична икономика в селските райони.

2.2. Когато земеделските производители произвеждат храни в нашето пазарно ориентирано общество, като по този начин гарантират продоволствената сигурност, те оказват влияние и върху наличието и качеството на водните ресурси, върху качеството на въздуха и почвите и природната среда като цяло, като същевременно осигуряват заетост в селските райони и поддържат ландшафта в тях. Много от тези странични продукти би трябвало да се разглеждат като обществени блага.

2.3. Селското и горското стопанство са тясно свързани помежду си, тъй като обхващат голяма част от земеползването в ЕС. Поради това горското стопанство често участва в предоставянето на обществени блага.

2.4. Определящите фактори за ОСП след 2020 г. са на първо място предизвикателствата, пред които е изправено селското стопанство, но и фактът, че това е европейски въпрос със специфичен процес на извършване на реформи и наличие на бюджетни средства и преди всичко ясна визия за следващите десетилетия.

2.5. Общата селскостопанска политика винаги е била една от ключовите политики на ЕС. ОСП като цяло е в полза на европейското гражданско общество. Следователно за ЕИСК е важно да действа проактивно при подготовката за следващата реформа на ОСП, свързана с периода след 2020 г.

3. **Селското стопанство е изправено пред важни предизвикателства**

Предизвикателството, свързано с продоволствената сигурност

3.1. Предвид очакваните демографски тенденции в световен мащаб, през 2050 г. ще има приблизително 9 милиарда души, които ще трябва да бъдат изхранвани. С подобряването на стандарта на живот в няколко региона на света наблюдаваме нараснало търсене на храни и преминаване към хранителен режим, включващ повече продукти от животински произход. Тези процеси биха довели до удвояване на търсенето на храни през 2050 г. ЕС трябва да поеме отговорността си за продоволствената сигурност в света, но износът на европейски селскостопански продукти не решава проблема с глада в световен мащаб. Добре е да се отбележи, че продоволствената сигурност би трябвало да се основава на устойчиви местни хранителни системи. Всяка нация трябва да поеме отговорността за собствената си продоволствена сигурност, което се препоръчва и от ФАО. ЕИСК счита, че е необходимо ЕС да се съсредоточи и върху трансфера на знания и обмена на опит за това как могат да бъдат произвеждани повече и по-добри храни по устойчив начин и на местно равнище в други части на света.

3.2. Същевременно се очаква търсенето на храни в Европа да остане напълно стабилно, но разнообразно по отношение на качеството, здравето, етиката, произхода и т.н.

Предизвикателства в областта на околната среда

3.3. В редица аспекти връзката между селското стопанство и околната среда е много тясна във всички региони. Селското и горското стопанство са от основно значение за опазването на природата, за защитата на биологичното разнообразие, за качеството на водите, за качеството на почвите и за намаляване на замърсяването.

Предизвикателството в областта на енергетиката

3.4. Рамката на ЕС в областта на климата и енергетиката е определила цел за увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници до най-малко 27 % от потреблението на енергия до 2030 г. Предвижда се този дял да продължи да нараства и в бъдеще. Селското и горското стопанство могат да предоставят биомаса за постигането на тази цел в рамките на икономиката на екологичен растеж. Те трябва също така да подобрят собствената си енергийна ефективност.

Изменение на климата: приспособяване към него и смекчаване на последиците от него

3.5. На 20 юли 2016 г. Комисията представи пакет от законодателни предложения за установяване на подробни правила относно рамката за политиките на ЕС в областта на климата и енергетиката до 2030 г. Това ще бъде отговорът на ЕС за смекчаване на последиците от изменението на климата съгласно договореното в Споразумението на 21-вата конференция на страните по РКООНИК през 2015 г. Селското и горското стопанство са част от решението за намаляване на емисиите и за складиране на въглерода в почвите или в горите. С цел да се отговори на предизвикателството, свързано с продоволствената сигурност и да се смекчат последиците от изменението на климата, ще бъде необходим екологосъобразен растеж, селскостопанско-екологичнен подход и устойчива интензификация, в рамките на ефективно селскостопанско производство. Освен това приспособяването към изменението на климата ще бъде от основно значение за бъдещото селско стопанство.

Балансирано развитие на селските райони

3.6. Селското и горското стопанство, както и всички форми на биоикономика, свързани с тях, са от основно значение за поддържане на динамиката в селските райони и за подобряване на тяхното балансирано развитие. Те са важни по отношение на заетостта, културата, териториалното сближаване и туризма в селските райони на територията на целия ЕС. Обезлюдяването и застаряването на населението в много от отдалечените, планинските или необлагодетелстваните райони продължават да бъдат преобладаващата демографска тенденция. Публичните политики, особено ОСП, би трябвало да предприемат действия за поддържане на селското стопанство и подкрепа на производителите в целия ЕС, включително в регионите със специфични проблеми. Плащанията за стопанства в селски райони с неблагоприятни природни условия са от основно значение за развитието на селските райони. В противен случай земеделието в такива райони не би било жизнеспособно.

3.7. Взаимодействията между двата стълба на ОСП са важни и би трябвало да бъдат засилени. Последната реформа затвърждава връзката и съгласуваността между всички ЕСИ фондове и това следва да продължи.

3.8. ЕИСК подкрепя разширяването на обхвата и въвеждането на задължително използване на метода на воденото от общностите местно развитие (ВОМР) в рамките на всички ЕСИ фондове с цел постигане на балансирано развитие на селските зони. Използването на местните групи за действие (МГД) като местни партньори, с участието на земеделските стопани, за да се търсят и финансират проекти на местно равнище, влияе положително на качеството на живот на населението. Това би могло да даде възможност за ефикасна борба с обезлюдяването и застаряването на населението в селските райони на ЕС.

3.9. Приемствеността между поколенията е ключов въпрос за поддържането на селското стопанство и създаването на стопанства от млади и/или нови земеделски производители (включително жени) следва да бъде засилено чрез всички налични средства. Обвързаните с производството плащания също са необходимост за онези сектори или онези региони, в които отделни видове селскостопански практики или отделни селскостопански сектори са особено важни по икономически, социални или екологични причини. ОСП би трябвало също да постави ясен акцент върху насърчаването на активни земеделски стопани и производство.

Нестабилност на цените и доходите

3.10. Селското стопанство е специфична икономическа дейност, която не е в съответствие с обичайното икономическо право. В една пазарна икономика изменението в цените и доходите е резултат от промени в търсенето и предлагането. Но естеството на храната като основна необходимост означава, че по дефиниция нейната цена е нееластична. Доставката на храни не може и да отговори бързо на промените в цените. Поради тази причина неочакваните промени в обема на продукцията често изискват по-дълъг период от време и големи промени в цените за възстановяване на равновесието на пазара. Поради тези причини се счита, че селскостопанските пазари са изключително нестабилни. С цел да се отговори на ЦУР би могло да се обмислят подходящи мерки за намеса на пазарите.

Потребителско търсене

3.11. Потребителите търсят безопасни, устойчиви, питателни и висококачествени храни. Те искат също храните да са на достъпни цени и това се засили от икономическата криза. Много от потребителите оценяват възможността за проследяването и храните, които са местно производство. Специалното издание на Евробарометър 410 показва, че познаването на произхода на месото се счита за необходимо от по-голямата част от интервюираните във всички държави членки. Задължение на всички заинтересовани страни в хранителната верига е да отговорят на това предизвикателство.

Устойчиво развитие

3.12. Следващата ОСП, подобно на другите политики на ЕС, би трябвало да съответства на целите за устойчиво развитие. ОСП е свързана с многобройни цели, но от най-голямо значение е цел 2: „Премахване на глада, постигане на продоволствена сигурност и подобряване на храненето, както и насърчаване на устойчивото селско стопанство“.

Несигурност на международната търговия

3.13. Ролята на международната търговия неизбежно ще нараства в бъдеще. При все това, неотдавнашната руска забрана за внос на селскостопански хранителни продукти с произход от Европейския съюз доведе до значителна несигурност по отношение на международната търговия. Руското ембарго създаде огромен натиск над селскостопанските пазари в Европейския съюз, особено в някои държави членки. Борбата с предизвикателствата, свързани с несигурността в международната търговия, ще бъде с ключово значение за бъдещето на селското стопанство.

Преместване на мощта при договарянето във веригата за доставки

3.14. През последните години се наблюдава изместване на мощта при договарянето във веригата за доставки на храни, най-вече в полза на сектора на търговията на дребно и някои транснационални дружества и в ущърб на доставчиците, по-специално на селскостопанските производители. Бъдещата ОСП би трябвало да повиши влиянието на селскостопанските производители при воденето на преговори.

4. **В ЕС селското стопанство е европейски въпрос**

4.1. Селското стопанство е ключов въпрос за ЕС. Целите на общата селскостопанска политика са формулирани в първоначалния Римски договор през 1957 г. Те продължават да бъдат валидни. Към това се добавят нови предизвикателства като например съображенията във връзка с околната среда, въпросите, свързани с развитието на селските райони, както и с качеството и здравето, глада по света, без договорите да се адаптират по съответния начин, за да ги отразяват.

4.2. ОСП е основна европейска и интегрирана политика, която все повече е обвързана с други политики, като например заетостта, околната среда, климата, конкуренцията, бюджета, търговията и научните изследвания, с конкретна европейска добавена стойност.

4.3. ОСП е предпоставка за постигане на единен пазар в сектора на храните в ЕС. Европейската хранително-вкусова промишленост е най-големият промишлен сектор в ЕС, който осигурява повече от пет милиона работни места.

Подготовка за следващата реформа на ОСП

4.4. Сложността и субсидиарността са ключови думи при адаптирането към всички сектори и територии. На тези елементи е отделено по-силно внимание в последната реформа. Изготвянето и договарянето на общи правила съгласно Договора от Лисабон с участието на 28 държави членки и на Европейския парламент е особено сложна задача.

4.5. Все още не са извършени оценки на сегашните мерки на политиките. Не е завършила оценката на изпълнението на задълженията за екологизиране през първата година. Същото важи за екологично насочените площи. Важно е да не се избързва с друга реформа на ОСП без ясна и цялостна оценка на сегашната ОСП, така че да се установи степента, в която мерките на политиките са достигнали своите цели. Това изисква подходяща оценка особено по отношение на мерките, при които е необходимо повече време, за да се видят резултатите, т.е. задълженията за екологизиране.

4.6. Като се има предвид, че последната реформа стартира през 2010 г. и че нейното изпълнение започна през 2015 г., бяха необходими пет години за приключване на реформата. По време на сегашния мандат на Комисията и на ЕП няма да има време за договаряне на следващата реформа на ОСП за евентуално осъществяване през 2021 г. Следователно е необходим преходен период за продължаване на сегашната ОСП за достатъчно дълъг период от време след 2020 г.

Субсидиарност и европейска добавена стойност

4.7. От 1962 г. ОСП се основава на три основни принципа: единство на пазара, общностен избор и финансова солидарност. Днес единният пазар е факт, но общностният избор и финансовата солидарност трябва да бъдат затвърдени на политическо равнище.

4.8. С глобализацията САЩ използва финансова подкрепа за насърчаване на селското си стопанство чрез потребителите с програмата за ваучери за храна и закона „Избери американското“ (Buy American Act). Европейският съюз би трябвало да прилага реципрочни мерки и би могъл да подчертае стратегическото значение на европейския предпочитан избор със закон „Избери европейското“ (Buy European Act).

5. **Общи коментари**

Излизането на Великобритания от ЕС

5.1. Излизането на Великобритания от ЕС ще окаже голямо въздействие върху ЕС и особено върху единния пазар и международната търговия, и следователно върху бъдещето на ОСП. По време на преговорите за излизането на Обединеното кралство от ЕС, ако страната трябва да напусне митническия съюз на ЕС, сегашните търговски потоци би трябвало да се използват като основният критерий за разделяне на квотата на СТО за ЕС-28 между Обединеното кралство и новия ЕС.

Конкурентоспособност, производителност и устойчивост

5.2. След реформата от 1992 г. конкурентоспособността се превърна в първи приоритет на ОСП с въвеждането на директни плащания. Но за да продължи напред с конкурентоспособността, производителността и устойчивостта, са необходими нови инициативи с цел съсредоточаване върху насърчаването на иновациите (развойна дейност, разпространение и използване на нови технологии).

5.3. Секторът на селското стопанство се нуждае от сериозни инвестиции, които биха могли да бъдат постигнати, в случай че очакваните доходи са достатъчни и икономическите рискове са управляеми. Подпомагането на доходите на стопанствата с директни плащания е необходимост при сегашната ситуация.

Управление на рисковете и кризите в селското стопанство

5.4. Производителите от ЕС вече не са изолирани от световния пазар и от неговата по-голяма нестабилност по отношение на цените. Освен това селското стопанство е изложено на екстремни природни събития и на повече здравни проблеми поради нарасналата мобилност на стоки и хора (пандемии) със значителни загуби на производство. ОСП би трябвало да предостави конкретни инструменти, които да дават възможност на селскостопанския сектор да ограничава и управлява тези рискове.

5.5. В действащата ОСП се предлагат някои инструменти за управление на рисковете. Предвидените в единната ООП интервенционна цена, частно складиране, популяризиране или форуърдни пазари би трябвало да бъдат запазени или развити.

5.6. Съществува обаче ясна необходимост от разработване на нови инструменти:

— Трябва да бъдат доразработени **механизми за наблюдение на пазара**. Европейската комисия би трябвало да определи различни нива на кризи, с цел да бъдат предприети по-ефикасни действия за тяхното предотвратяване. По-добрата прозрачност на пазара по отношение на обема на продукцията и на цените е от съществено значение за правилното функциониране на веригата на доставки.

— Би могло да бъде полезно да се проучи допълнително използването на взаимоспомагателни или **застрахователни схеми** (за културите, оборота или доходите), за да се проверява дали застрахователните дружества или други органи са в състояние да предоставят ефикасни варианти. Отбелязваме, че най-новият Закон за земеделието на САЩ даде възможност за използване на застрахователни схеми, но нито един от нашите търговски партньори не използва „зелената кутия“, за да уведоми СТО за тези застрахователни инструменти. Нито едно действие в тази посока не би трябвало при никакви обстоятелства да води до по-голямо нарушаване на конкуренцията между производителите. Необходимо е също така да се определи цената на този механизъм.

Екологичното измерение на ОСП

5.7. Екологичните съображения определено са приоритет в селското стопанство. В резултат на това при последната реформа беше въведено екологизирането. Създателите на политиките непрекъснато подчертават тази важна промяна на ОСП. Екологичното измерение на ОСП е глобално и сложно, тъй като селското стопанство се занимава с почвите, водите, биологичното разнообразие, горското стопанство и емисиите на CO_2. Една по-ефикасна политика би трябвало да бъде по-разбираема, осъществима и опростена за земеделските производители.

5.8. Съществува необходимост от плащания, компенсиращи земеделските производители за предоставянето на обществени блага (особено екосистемни услуги).

Обща продоволствена политика

5.9. Нидерландското председателство на ЕС по-специално лансираше идеята за Обща продоволствена политика. С новата ОСП ЕС признава, че европейското селско стопанство трябва да постигне по-висока степен на устойчиво производство на безопасни и качествени храни. ОСП популяризира схеми за предлагането на плодове и мляко на учениците. Тези схеми са насочени към насърчаването на добри хранителни навици от ранна възраст. Политиката насърчава и биологичното производство чрез осигуряване на информиран избор с ясни правила за етикетиране и специфични схеми за подкрепа в рамките на политиката за развитие на селските райони.

5.10. Понастоящем насърчаването на общественото здраве, здравословното хранене и начин на живот е въпрос от национална компетентност. Европейският съюз, обаче, трябва да гарантира достъпа до здравословна и качествена храна за всички европейски граждани чрез устойчиви системи за производство на храни. Като се има предвид, че европейските действия допълват и координират националните усилия, би трябвало да се развие по-голямо взаимодействие между ОСП и бъдеща европейска продоволствена политика.

5.11. Предвид очакванията на гражданите и търсенето на потребителите трябва да се положат специални усилия за разработване на териториални хранителни системи и следователно къси вериги на доставка, по-специално в заведения за обществено хранене.

Политика в областта на климата и ОСП

5.12. От 1990 г. насам отпечатъкът на селското стопанство върху околната среда стана по-малък. Въпреки това все още е необходимо емисиите от селското стопанство да бъдат намалени до 2030 г. Това трябва да стане в съответствие с европейски модел на селско стопанство и с ефективна от гледна точка на разходите политика за намаляване на емисиите. Съществува потенциал за увеличение на съдържанието на въглерод в почвата и за замяна на изкопаемите енергийни и нефтохимически продукти със земеделски и горски продукти.

5.13. Следва да се отчетат многобройните цели на сектора на селското стопанство и земеползването с техния по-малък потенциал за смекчаване на последиците от изменението на климата, както и необходимостта да се осигури съгласуваност между целите на ЕС в областта на продоволствената сигурност и изменението на климата ([1]).

Научни изследвания, иновации и системи за предоставяне на консултации

5.14. В земеделските стопанства, експериментални станции и лаборатории непрекъснато се откриват важни нововъведения. Необходимо е да се увеличат усилията за научни изследвания и развитие с цел да се съпътства развитието на селското стопанство в посока по-устойчиви системи. Също така е важно и други заинтересовани страни да бъдат запознати с тези иновации. Следва да се насърчава предоставянето на съвети, сътрудничеството между заинтересованите страни и други средства за разпространение на иновациите и за споделяне на най-добри практики.

5.15. Научноизследователската програма на ЕС в областта на селското стопанство би трябвало да бъде затвърдена през следващия програмен период, с цел да бъдат взети предвид предизвикателствата и геостратегическото значение на храните през 21-ви век. Цифровата икономика може да бъде следващата „селскостопанска революция“ след зелената революция на 20-и век.

Функциониране на веригата на доставки

5.16. Налице са ясни доказателства за неправилното функциониране на веригата на доставки в почти всяка държава членка поради висока концентрация надолу по веригата. Разпределянето на добавена стойност между заинтересованите страни в хранителната верига е несправедливо.

5.17. Поради компетентността на ЕС по въпросите, свързани с конкуренцията и единния пазар, този проблем би трябвало да бъде разрешен на европейско равнище. Европейската комисия би трябвало да предложи европейски регулаторни рамки за организиране на договорните отношения вътре във веригата и правни възможности за организиране на колективни действия от страна на земеделските производители. Организациите на производителите действително са важни участници в хранителната верига и допринасят за укрепването на позициите на производителите. Следващата ОСП следва да повиши влиянието на организациите на производителите при воденето на преговори. Резултатите от работата на експертната група за селскостопанските пазари (AMTF) би трябвало да се вземат предвид.

5.18. ОСП следва да бъде приспособена към реалността и бързината на икономическите промени. В ОСП членове 219 — 222 от Регламент (ЕС) № 1308/2013 трябва да бъдат разработени така, че да са приложими и постижими за Европейската комисия и за производителя.

([1]) Точка 2.14 Заключения на Съвета, 23– 24 октомври 2014 г.

Международна търговия

5.19. Световната търговия и отворените пазари повишават конкурентоспособността и могат да намалят цената на храните. Въпреки това лоялната търговия е от изключително значение за ЕС, за да се конкурира със същите методи на производство и правила с трети държави. Нетарифните пречки биха могли да застрашат международното развитие. Сред многобройните и различни решения за постигането на световна продоволствена сигурност, търговията играе своята роля във връзка с увеличаването на износа на селскостопанска продукция.

5.20. Въпреки това ОСП и търговската политика следва да позволят на европейските производители да се конкурират в условия на равнопоставеност с внасяните продукти. Поради тази причина ЕС би трябвало да изисква внасяните продукти да отговарят на същите стандарти.

Европейски бюджет

5.21. В исторически план ОСП се финансира на европейско равнище. ОСП заема важен дял от бюджета на ЕС (38 % през 2015 г.), но представлява едва около 0,4 % от европейските публични разходи. Бюджетът на ОСП е по-малък от този на нейния еквивалент в САЩ или Китай. Освен това той беше стабилен или намаляваше в продължение на няколко години въпреки разширяването на ЕС. ОСП трябва да даде отговор на редица важни предизвикателства, пред които ще се изправи в бъдеще; необходимо е бюджетът за селско стопанство на европейско равнище да бъде увеличен.

5.22. Специфичните аспекти на европейския бюджет, като например неговата ежегодност, представляват огромно ограничение за разработването на ОСП. Взаимните фондове или кризисните мерки са засегнати от тези ограничения. Освен това разпределението на бюджета е източник на политическо напрежение и би могло да доведе до неефективност.

Опростяване

5.23. Опростяването на ОСП е приоритет от много години и особено през първите години на прилагане на реформата на ОСП от 2013 г. Въпреки това опростяването би трябвало да бъде първият основен приоритет за следващата реформа. В частност, необходимо е да бъдат подобрени механизмите за подходящ контрол и системи за налагане на съразмерни санкции. Понастоящем намаляването на плащанията за екологизиране и за мерките за кръстосано спазване може да бъде неразумно и несъразмерно. От изключително значение е да се гарантира своевременното изплащане на директното подпомагане.

Структура на ОСП

5.24. През изминалото десетилетие структурата на ОСП се основаваше на два стълба. Докато стълб I се финансира изцяло от ЕС, стълб II се съфинансира от всяка държава членка и се приспособява към потребностите ѝ посредством многогодишни програми. Многообразието на държавите членки и на регионите и техните различни потребности изискват запазването на двустълбовата структура в бъдещата ОСП.

Подготовка за ОСП след 2020 г.

5.25. В работната си програма за 2017 г., публикувана на 25 октомври 2016 г., Комисията заявява, че ще работи и провежда широки консултации по опростяването и модернизирането на ОСП, за да се увеличи максимално приносът ѝ към десетте приоритета на Комисията и целите за устойчиво развитие. Важно е европейското гражданско общество да играе активна роля в този процес.

Брюксел, 15 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Прилагане на стимулиращия подход в политиките на ЕС“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 075/05)

Докладчик: **Thierry LIBAERT**

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	24.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	15.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	162/3/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Стимулиращите подходи (на английски език „*nudges*“) представляват инструмент на публична политика, който допълват вече използваните от европейските публични власти инструменти (информиране и повишаване на осведомеността, финансово стимулиране, законодателство и добър пример за подражание). Те обаче се явяват като особено интересен инструмент за преодоляване на някои предизвикателства, свързани със социалната сфера, околната среда и икономиката.

1.2. **Да се насърчава използването на стимулиращите подходи в публичните политики** в допълнение към традиционните инструменти, и по-специално промяната на подхода, която те предлагат за индивидуалното поведение. Така стимулиращите подходи биха могли да бъдат включени в рамките на общите публични политики и да ускорят изпълнението им с по-малки разходи. Тяхната гъвкавост и простота ги правят използваеми едновременно в различни условия и от различни категории участници: от междуправителствена организация; в рамките на вътрешни звена във всяко министерство; от регионалните и местните власти; от НПО; от участници от частния сектор и др.

1.3. **Да се дава предимство по-специално на *стимулиращите подходи*, които отговарят на цели, свързани с околната среда, социалните въпроси и др.** (енергиен/екологосъобразен преход, борба срещу пилеенето на ресурси, социално благоденствие, подобряване на здравословното състояние на населението и др.). По този начин те могат да станат част от мерките, които отговарят на предварително набелязаните общи цели, за които обаче традиционните инструменти на публичните политики се оказват неефективни и/или твърде скъпи.

1.4. **Да се насърчава обменът на информация и на добри практики относно стимулиращите подходи** между всички категории потенциално заинтересовани участници (публични власти, регионални и местни власти, предприятия, сдружения, НПО и др.) на европейско равнище. Би могло да се предвиди създаване на платформа, включваща инициативите, и/или на съответна обсерватория.

1.5. **Да се проучат по-задълбочено диференцираните въздействия на *стимулиращите подходи*** в зависимост от културите, социално-икономическите профили, териториите и др. Това би дало възможност да се разберат по-добре предимствата и границите на разпространението и транспонирането на стимулиращите подходи между държавите, секторите и др. Въпросът за продължителността на въздействието на стимулиращите подходи върху поведението заслужава да бъде проучен по-задълбочено.

1.6. **Да се определят общите условия за използване на *стимулиращите подходи*** с оглед намаляване на отрицателните им въздействия и гарантиране на приемливостта им от етична гледна точка. Условията биха могли да се групират в харта за добри практики, създадена съвместно с различните заинтересовани страни, и приета на европейско равнище, която да бъде конкретно приложена от държавите членки. Също така би могло да се публикува наръчник, който да се разпространи сред заинтересованите участници.

1.7. **Да се създадат процедури за информиране** относно използването на различните видове *стимулиращи подходи*, като се гарантира тяхната прозрачност за *„стимулираните“* лица. Стимулиращите подходи трябва да бъдат разбрани, обсъждани и споделяни, за да бъдат приети по най-добрия начин. Това би предотвратило „отклонения“ и рискове от манипулация при използването им.

1.8. **Да се гарантира действителна професионална етика в прилагането на стимулиращия подход**, за да се избегне отклоняването му към неподходящи цели. Въвеждането на стимулиращ подход трябва да се извършва при спазване на четири условия: прозрачност на процеса, гъвкавост за заинтересованите лица, които следва винаги да имат избор да действат по един или друг начин, надеждност на предоставяната им информация и невменяване на вина у хората.

1.9. **Да се създадат механизми за наблюдение и оценка на стимулиращите подходи** в зависимост от различни критерии (социални, екологични и икономически). Това би могло да бъде първа фаза на експериментиране, за да се разбере точно какво е влиянието на стимулиращия подход в зависимост от неговото естество, от хората, за които е предназначен, от контекста и др. Тя дава възможност за бързо коригиране, ако резултатите от стимулиращия подход се окажат разочароващи и дори за неизползването му, ако се прецени, че е неефективен.

1.10. **Да се насърчават в курсовете на обучение** (първоначално и продължаващо) дисциплините, свързани с поведенческата икономика. Това би дало възможност да се подобрят знанията за този инструмент и да се насърчи разумното му и критично използване от различни участници (държавни служители, работници от предприятия, лица на изборни длъжности и др.). Това предполага също така „отваряне“ на университетските дисциплини, тъй като стимулиращият подход се основава на многосекторен подход.

1.11. **Да се осигури известна гъвкавост при използването на стимулиращия подход**, за да може да се оползотвори по оптимален начин неговият потенциал. Също като другите инструменти, с които разполагат публичните власти, стимулиращият подход не е инструмент-чудо, нито е напълно нов, но може да се окаже до голяма степен допълващ и полезен за промяната на някои видове поведение. Главната полза от него е, че при изготвянето на публичните политики се насърчава отчитането на психологическото измерение на поведението, а не само „икономическата му рационалност“.

1.12. **Да се организират, по инициатива на ЕИСК, първата европейска конференция за стимулиращите подходи**, която би била уникална възможност за обмен на опит между заинтересованите от този инструмент участници в рамките на Европейския съюз.

1.13. **Създаване в рамките на ЕИСК**, с цел справяне с радикалния преход към нов икономически модел, който ще има важни последици за системата в много области, на **нов постоянен орган от хоризонтално естество**, **който да анализира тези промени,** включително стимулиращия подход и други свързани теми като кръговата икономика, икономиката на споделянето и икономиката на функционалността.

2. **Пети инструмент за публичните власти**

2.1. За да се промени поведението на хората, публичните власти традиционно разполагат с четири вида инструменти: информиране и повишаване на осведомеността, финансово стимулиране, законодателство (забрана или задължаване) и добър пример за подражание. Тези четири инструмента обаче показаха своите ограничения, по-специално по отношение на поведението и отговорното потребление, т.е. по-ефективното потребление на природни ресурси. Всъщност все още често е налице несъответствие между информираността на отделните хора и поведението им в ежедневието.

2.2. Причините за това разминаване между намеренията и действията бяха анализирани от учени в областта на поведенческите науки и поведенческата икономика, дисциплина, която е насочена към разбирането на факторите, оказващи влияние върху поведението на хората. Според специалистите в тази област, индивидуалните действия се определят от множество фактори. Ние сме сложно устроени същества с ограничена рационалност, богата емоционалност, влияем се от другите и от социалните взаимодействия, но също така и от контекста и средата, в която вземаме решения.

2.3. И накрая, нашите решения и поведение се пораждат главно от това, което Daniel KAHNEMAN, лауреат на Нобелова награда за икономика, нарича нашата „система 1“: начин на мислене, до голяма степен подсъзнателно, механично и свръх бързо, който ни позволява да вземаме множество решения всеки ден, като минимизира усилията ни и ни спестява ресурса от внимание, но който се подхранва от стереотипи и асоциации и често ни отдалечава от една математическа рационалност.

3. **Да се отчита поведението, за да се насочи изборът**

3.1. В поведенческата икономика (*Behavioral Economics*) се счита, че традиционните лостове на публичните политики може да се окажат недостатъчни, за да променят поведението, тъй като не отчитат различните измерения, които могат да повлияят на вземането на решение. Изхождайки именно от тази констатация, двама американски професори, Richard

THALER (професор по икономика в Чикаго и водеща фигура в поведенческата икономика) и Cass SUNSTEIN (професор по право в Харвард), публикуваха през 2008 г. първия труд относно стимулиращите подходи ([1]), който се основава на идеята, че промените в поведението трябва да почиват на „меки стимули“. Авторите определят стимулиращия подход като „всеки аспект на структурата на избора, който променя по предвидим начин поведението на хората, без да забранява никоя възможност или да променя в значителна степен финансовите стимули“. За да бъде разглеждан като обикновен стимулиращ подход, актът трябва да може да бъде избегнат лесно, тъй като стимулиращите подходи нямат задължителен характер.

3.2. Със стимулиращия подход се цели създаване на „структури на избор“, които насърчават избора, считан за полезен за отделния човек и/или общността, без да променят нито броя, нито естеството на наличните възможности за избор. Става въпрос да се мотивира потребителят или ползвателят да направи избор, който се смята за по-добър. Той има три характеристики: на хората се предоставя пълна свобода на избор, интервенцията е лесна за изпълнение и предполага ограничени разходи.

3.3. Стимулиращите подходи предизвикват все по-голям интерес сред публичните власти в някои държави, тъй като имат две големи предимства: не ограничават индивидуалните свободи и разходите за тях са ограничени, докато въздействието им може да бъде значително. Следователно те могат да бъдат допълващ инструмент, като се впишат в рамките на публичните политики, с които се цели индивидуалното поведение да стане по-„отговорно“ по отношение на здравето, околната среда и др. На отделния човек стимулиращият подход дава възможност за опростен избор, като го улеснява при вземането на решение.

4. **Стимулиращият подход: една концепция, различни лостове**

4.1. Изборът по подразбиране. Предлага се автоматично решение по подразбиране, което органът, който го прилага, счита за най-желателно, но също и за най-лесно приложимо. То се основава на силата на инерцията при отделните хора. Такъв например е случаят при данъчните декларации за доходите във Франция, където от 2005 г. насам по подразбиране се смята, че всяко домакинство притежава телевизор. Това даде възможност за намаляване на процента на измамите от 6 % на 1 %. Изборът по подразбиране все повече се прилага и от банките, доставчиците на енергия и от други предприятия, които предлагат предимно електронни фактури, а не на хартиен носител, както и двустранно отпечатване и др.

4.2. Силата на социалната норма се разглежда от привържениците на стимулиращия подход като решаващ за поведението фактор. Ето защо тя може да бъде използвана за стимулиране на отделните хора да действат по определен начин. Става въпрос по-специално да се наложи поведение, проявявано от мнозинството индивиди от обкръжаващата среда (съседи, колеги и др.). Посланието трябва да стимулира хората да се държат по същия начин, за да се съобразят със социалната норма. През 2011 г. в Съединените щати беше извършен експеримент от доставчика на енергия Opower. Въз основа на информацията за потреблението на електроенергия на 600 000 домакинства били изпратени съобщения, в които например се посочва: „миналия месец сте използвали 15 % повече електроенергия, отколкото най-пестеливите Ви съседи“. Графики им давали възможност да сравнят потреблението на енергия на своето жилище с това на съседите и на другите потребители и при намаляване на потреблението били украсени с емотикон, изобразяващ усмивка („смайли“). Според Opower ([2]), в резултат на тези съобщения било регистрирано понижение в потреблението на електроенергия при участващите домакинства средно с 2 %, генерирайки обща икономия от 250 милиона щатски долара. При множество подобни експерименти се получават резултати, които показват спад на потреблението на енергия между 1 % и 20 %.

4.3. Подчертава се рискът от загуба (по-специално финансова), която може да претърпи отделният човек, ако не промени поведението си, например по отношение на потреблението на енергия. Посочва му се например приблизителната сума, която губи, като не променя своите практики, или напротив, сумата, която би могъл да спечели, ако го направи. Това онагледяване на загубата може да се изрази също и с нефинансови показатели (калории, емисии на CO_2 и др.)

4.4. Благородното съревнование се състои например в организиране на конкурси за насърчаване на някои практики като борбата срещу разхищаването. Ето защо френската НПО Prioriterre желае да повиши осведомеността относно икономията на енергия. За тази цел всяка година тя организира предизвикателството „Семейства с положителна енергия“, в което през 2014 г. са участвали около 7 500 семейства, които е трябвало да намалят своето потребление на енергия с 8 %, за да спечелят различни награди ([3]).

4.5. Участието в игри и развлекателни презентации. Един от най-известните стимулиращи подходи е бил въведен от летището на Амстердам: във вътрешността на писоарите били нарисувани фалшиви мухи, за да стимулират мъжете да се „прицелват“ добре. През 2009 г. в Стокхолм Volkswagen преобрази стълбите към изхода на метростанция Odenplan в гигантска клавиатура на пиано. При стъпването на всяко стъпало прозвучавал определен музикален тон ([4]). Целта била да се стимулират ползвателите да ползват тези стълби вместо ескалаторите. В Южна Корея на пода пред ескалаторите има маркировка, която посочва риска от наднормено тегло за лицата, които ги ползват.

([1]) Thaler Richar & Sunstein Cass, „*Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*“, Yale University Press, 2008.
([2]) Opower.com.
([3]) http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html.
([4]) https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw.

4.6. Със стимулиращия подход може да се цели също и промяна в представянето на избора или на външния вид на някои продукти, за да се изтъкнат онези от тях, които се считат за най-здравословни, най-екологични и т.н. Този вид стимулиращ подход понякога може да се доближи до принципа на етикета. Проведени са много експерименти в столови, за да се стимулират клиентите да консумират здравословни храни. За тази цел здравословните храни били излагани в началото на витрината, което в някои случаи дава възможност за удвояване на консумацията им спрямо случаите, когато са изложени в средата или в края. В други столови се опитали да намалят разхищаването на храна, като намалят размера на използваните чинии: те са също толкова пълни, но сервираното количеството е по-малко (като клиентите могат винаги да си вземат допълнително, ако пожелаят) ([5]).

5. **Инструмент, използван все повече от публичните власти**

5.1. От 2008 г. насам все повече държави се интересуват от потенциала на инструментите на публичните политики, попадащи в обхвата на стимулиращите инструменти, които обещават тройното предимство да бъдат евтини, ефикасни и по-приемливи за общественото мнение, отколкото стандартите или таксите. В следващите параграфи са посочени няколко неизчерпателни примера.

5.2. През 2010 г. британското правителство на Дейвид КАМЕРЪН създава „*Behavioural Insights Team*“, поверен на David HALPERN. На екипа е възложено прилагането на поведенческите науки в британските публични политики. Той например променя страницата на правителствения интернет сайт, като дава възможност на хората да се присъединят към даряването на органи. В сайта се посочва „Всеки ден хиляди хора, които виждат тази страница, решават да се регистрират“ и е поставено логото на NHS (*National Health Service*), британската социална сигурност. За една година процента на присъединяване към програмата се повишава от 2,3 % до 3,2 % (+ 96 000 присъединявания). От 2014 г. насам „*Nudge Unit*“ функционира самостоятелно и дава съвети на чужди правителства, на местни и регионални власти, предприятия и др ([6]).

5.3. През 2014 г. администрацията на Обама също стартира своя „*Nudge Squad*“ под ръководството на Maya Shankar. В декрет, публикуван през септември 2015 г., президентът Обама „насърчава“ департаментите и правителствените агенции да използват постиженията на поведенческата наука („*behavioral science*“) ([7]). Правителствата на Сингапур, Австралия и Германия също създадоха екипи от експерти по поведенческа икономика.

5.4. От 2013 г. насам Генералният секретариат по въпросите за модернизацията на публичните политики (ГДМНП) и Генералната дирекция на публичните финанси (ГДПФ) ([8]) във Франция увеличават броя на експериментите във връзка със *стимулиращи подходи*.

5.5. Европейската комисия създаде звено „Прогнози и принос на поведенческите науки“ под ръководството на Xavier TROUSSARD в рамките на Съвместния изследователски център. През 2016 г. това звено публикува доклад, в който се подчертава, че публичните политики в рамките на Европейския съюз включват във все по-голяма степен постиженията на поведенческата икономика ([9]). То счита, че е желателно да се развие обменът по тази тема между политиците и университетските среди. И най-вече препоръчва инструментите на поведенческата икономика да се използват във все по-голяма степен на всички етапи на публичните политики, като в същото време се подобрят комуникацията относно тяхното използване и познаването на тяхното въздействие.

6. **Рискове и граници, които не бива да се пренебрегват**

6.1. Стимулиращият подход има своите ограничения. Той изисква много голяма прецизност при създаването и изпълнението, поставя въпроси от техническо и от етично естество. Той не замества необходимостта от информиране на гражданите и от възпитателните подходи, с които се цели предоставяне на информация за насочване на техния избор, нито класическите начини на действие на публичните власти, каквито са законите и лостовете за икономическо стимулиране. Освен това не бива да се подценяват рисковете и ограниченията, свързани с тяхното използване.

6.2. Засега има малко на брой проучвания, по-специално средносрочни и дългосрочни, относно ефективността на стимулиращите подходи. Някои акцентират върху многообразието на индивидуалните реакции по отношение на този инструмент. Например при проведения от Opower експеримент домакинствата, чието потребление на електроенергия преди е било по-ниско от средното, са проявили склонност да го увеличат, когато са ги информирали къде се намират спрямо другите. И обратно, за гражданите, които научават, че консумират много повече електроенергия, отколкото съседите си, стимулиращият подход може да създаде чувство за вина или за малоценност. Според някои проучвания възприемането на

([5]) Liebig Georg, „*Nudging to Reduce Food Waste*“, URL: http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf.

([6]) Интернет сайт на звеното: http://www.behaviouralinsights.co.uk/.

([7]) „*Executive Order — Using Behavorial Science Insights to Better Serve the American People*“, executive order, 15 септември 2015 г. URL: https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american.

([8]) Вж. например „Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique“, 13 март 2014 г. URL: http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique.

([9]) http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf

стимулиращите подходи може да варира и в зависимост от ценностите и мненията на отделните хора ([10]), но също така и в зависимост от политическия и културния контекст. По-общо казано, в извършените проучвания се подчертават диференцираните въздействия на стимулиращите подходи в зависимост от лицата, културите и контекста. Ето защо е необходимо последиците от стимулиращите подходи да се оценяват пряко или на случаен принцип.

6.3. Възниква и въпросът за продължителността на въздействието на стимулиращите подходи. Проучвания в областта на потреблението на вода и електроенергия показаха, че с течение на времето повтарящият се ефект на социалните норми клони към намаляване, макар че може да се запази в продължение на няколко години в по-смекчена форма ([11]). Дългосрочният ефект от стимулиращите подходи зависи от способността им да променят съществено навиците. След като една възможност за избор по подразбиране се промени, ако тя се запази, няма основание да се мисли, че и поведението няма да остане същото. Проблемът тук се отнася по-скоро до възможността да се отиде по-далеч или да се направи корекция. Всъщност изглежда полезно да се коригира постепенно дадена такса или норма, отколкото дадена възможност за избор по подразбиране.

6.4. Стимулиращите подходи могат да доведат до отрицателни ефекти, които се изразяват в това, че отделно лице може да бъде по-склонно към прояви на добро поведение, след като е действало неправилно, и обратното. Например експерименти показаха, че покупката на екологосъобразни потребителски стоки може да бъде последвана, при определени условия, от увеличаване на честотата на прояви на лошо поведение като измама или кражба ([12]). Така че усилията за насърчаване на доброто поведение в някои области може да имат отрицателни последици в други. Ако бъдат потвърдени, тези нежелани ефекти ще направят много трудна оценката на цялостното въздействие на стимулиращите подходи. Вероятно тези ефекти ще се срещат много рядко и няма да поставят под съмнение ползата от стимулиращите подходи. При все това е добре да не се изключва възможността за появата на такива ефекти.

6.5. Ефективността на един стимулиращ подход се установява спрямо дадено желателно поведение, което поставя въпроса за определението и за мярката на това, което е желателно. В действителност може да е много трудно да се разберат преценките на гражданите относно тяхното собствено щастие. Стимулиращият подход поставя също така въпроса кой решава каква е преследваната цел и следователно какво е желателно за отделното лице и/или обществото. Ако решението се взема от публичен орган, той може да даде насока на тази цел, както и на стимулиращия подход, по опортюнистичен, но също и по не толкова умишлен начин, например поради липса на информация.

6.6. И накрая, понякога е трудно да се определи границата между информация, комуникация и манипулация. Например сред многото хотели, които насърчават клиентите да използват повторно кърпите си, някои представят за целта умишлено „раздут“ брой клиенти, които вече го правят ([13]). Целта на тези послания е не да се излъжат тези, за които са предназначени, а да се изпълни нещо като сбъдващо се от само себе си предсказание, и така те да станат истина. В действителност обаче клиентите трябва да основават поведението си на лъжа. Това използване на лъжата, въпреки че води до по-добро поведение, не изглежда приемливо от морална гледна точка, особено от страна на публичен орган, който взема решения. То може също така да опетни репутацията на този орган и в крайна сметка да намали ефективността на стимулиращите подходи, като направи потребителите по-безотговорни.

Брюксел, 15 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([10]) Costa Dora L. et Kahn Matthey E., *„Energy conservation „nudges“ and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment“, Journal of European Economic Association,* 2013.

([11]) Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose et Price Michael K., *„The persistence of treatment effects with norm-based policy“, American Economic Review,* vol. 101, № 3, май 2011 г.

([12]) Mazar Nina et Zhong Chen-Bo, *„Do green products make us better people?“, Psychological Science,* 2010.

([13]) Simon Stephanie, *„The Secret to Turning Consumers Green“*, The Wall Street Journal, 18 октомври 2010 г. URL: http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972.

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

521-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 14 И 15 ДЕКЕМВРИ 2016 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска програма за икономиката на сътрудничеството“

[COM(2016) 356 final]

(2017/C 075/06)

Докладчик: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Съдокладчик: **Mihai MANOLIU**

Консултация	Европейска комисия, 8.12.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	17.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	15.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	157/1/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. При първоначалния сценарий за децентрализирана цифрова икономика се посочва, че съществена част от новия икономически обмен между равнопоставени партньори ще бъде тясно свързана със социалните отношения и трайно установена в общностите, което ще доведе до трансформация на смисъла на предприемането на дейност или изпълняването на работа с оглед на „демократизирането на начина, по който произвеждаме, потребяваме, управляваме и решаваме социалните проблеми“. Във връзка с това следва категорично да не се допусне нестабилност на фактора „труд“, избягване на данъци и значително изместване на добавената стойност от промишлените предприятия към собствениците на частни цифрови платформи ([1]).

1.2. Предвид тази нова парадигма ЕИСК призовава Комисията да изготви по-подробен и приобщаващ идеен подход към икономиката на сътрудничеството, за да се избегнат неправилни схващания, които я приравняват с цифровата икономика. Икономиката на сътрудничеството, която по подобие на социалната икономика възприема демократична динамика с широко участие, има следните характеристики:

а) невинаги се развива в цифрова среда, но също и в среда на непосредствена близост, позволяваща да се постави акцент върху междуличностните отношения (напр. обмен на стоки);

([1]) ОВ C 389, 21.10.2016, стр. 50.

б) често не включва преследване на печалба, а в немалко случаи е вдъхновена от принципите за сътрудничество и солидарност (напр. някои видове колективно финансиране (*crowdfunding*), като това *под формата на дарения*);

в) невинаги се осъществява в световен или транснационален мащаб, а често намира екосистемата си в по-ограничена и намираща се в близост териториална среда (напр. групи, осигуряващи потреблението си от собствени източници);

г) не е изключително ориентирана към икономическия аспект, а включва и екологични и социални измерения (напр. устойчивата мобилност);

д) не се ограничава до нова форма на предоставяне на услуги по заявка, при които стоката, която се споделя, е способността за работа, а акцентира върху достъпа до тези услуги (напр. споделено използване на стоки);

е) не се ограничава до материалните стоки и стоките с висока икономическа стойност, а функционира с всякакъв тип продукти или услуги (напр. „банки за време“).

1.3. В крайна сметка икономиката на сътрудничеството обхваща различни форми със специфичен принос и предизвикателства. „Икономиката на достъпа“ например изважда на пазара собствени рядко използвани стоки, създавайки по-голямо предлагане за потребителите и по-ефективно използване на ресурсите, но носи риск от стимулиране на световното производство чрез ефекта на бумеранга. В „икономиката по заявка“ работната сила се раздробява, което създава повече гъвкавост, но увеличава риска от несигурна заетост. Икономиката на даровете (*gift economy*), в която стоки и услуги се споделят безкористно, дава възможност за укрепване на общностите, но често остава невидима за администрацията.

1.4. От своя страна цифровите платформи, по-специално извършващите стопанска дейност, заслужават цялото внимание на Европейската комисия, която трябва да регулира и хармонизира тяхната дейност и да гарантира равнопоставени условия на конкуренция, основани на прозрачност, информираност, пълноправен достъп, недискриминация и подходящо използване на данни. По-конкретно, наложително е да се преформулира понятието за правно подчинение с оглед на икономическата зависимост на работниците и да се гарантират трудовите права, независимо от формата, която приема съответната дейност.

1.5. Предизвикателството се състои в разграничаването на различните форми на тази икономика и предлагането на диференцирани регулаторни подходи ([2]), като се дава предимство на цифровите инициативи, основани на демократично, солидарно и приобщаващо управление, като начин за постигане на социални иновации, което води до необходимостта от информиране на потребителите относно ценностите, определящи тяхната идентичност и методите им за организация и управление. В тази връзка ЕИСК препоръчва да се направи качествено проучване на мрежата на установените отношения от участниците в самата среда на икономиката на сътрудничеството.

1.6. Поради това ЕИСК призовава за разработването на специална методология за регулиране и измерване на новата икономика с различни стандарти. От тази гледна точка значението на доверието — във връзка с информационната симетрия — заема централно място. Трябва да се укрепят и критериите за прозрачност, почтеност и обективност при оценката на продукта или услугата, отвъд чисто автоматичното използване на алгоритми.

1.7. ЕИСК препоръчва също така да се създаде независима европейска агенция за рейтинг на цифровите платформи с хармонизирани правомощия във всички държави членки, които да могат да оценяват тяхното управление по отношение на конкуренцията, заетостта и данъчното облагане.

1.8. От друга страна, предлаганият в съобщението подход към икономиката на сътрудничеството пренебрегва основни въпроси, свързани с тази форма на икономиката, като например аспектите, свързани с виртуалните и социалните валути като оперативни инструменти на тази икономика, или със знанията, информацията и енергията като обекти на нейното функциониране, или с ролята на споделената творческа дейност и технологичните иновации в икономиката на сътрудничеството.

1.9. С оглед на сложния характер на икономиката на сътрудничеството в настоящия контекст ЕИСК препоръчва да се търси балансирано съвместно съществуване на модели, гарантиращи пълноценното ѝ развитие, без да пораждат отрицателни външни фактори на пазара, по-специално що се отнася до защитата на **конкуренцията, данъчното облагане и** качествената **заетост**. За целта е необходимо да се предвиди разработването на подходяща рамка за проследяване и мониторинг на новите параметри на икономиката на сътрудничеството със съдействието на заинтересованите страни (организациите на работодателите, синдикатите, сдруженията на потребителите и т.н.).

([2]) ОВ C 51, 10.2.2016, стр. 28.

1.10. И накрая, с оглед на прехода към **нова икономика** с важни системни последици, се препоръчва ЕИСК да създаде нова постоянна хоризонтална структура за анализ на тези възникващи явления, чиито усилия да бъдат съгласувани с тези на Европейската комисия, Комитета на регионите и Европейския парламент.

2. **Въведение и контекст**

2.1. Социалната култура, навиците за потребление и формите на задоволяване на потребностите на потребителите са в процес на дълбока метаморфоза, на преразглеждане и рационализиране на потреблението от по-приобщаваща гледна точка, при която факторите, свързани с цената, се преплитат с екологичното въздействие и социалния отпечатък на продуктите и услугите, всичко това през призмата на революционния ефект на интернет и социалните мрежи.

2.2. Притежанието на стоки за лична употреба, силната валута и постоянното и добре платено работно място **in situ** ще отстъпват пред виртуалния обмен, споделения достъп, цифровите пари и по-голямата гъвкавост на работната ръка.

2.3. При прехода към нови форми на производство и потребление определени сектори на икономическа дейност бяха пометени от мощно цунами, предизвикано от появата на нови участници, някои от които са мотивирани от сътрудничеството и ангажираността с общността, а други са просто водени от перспективата за развиване на бизнес (невинаги при зачитане на равнопоставените условия на конкуренция).

2.4. След като множество гласове се застъпиха за нова рамка на управление ([3]) на съвместното потребление (която да насърчава използването на цифровите технологии за допълнителен децентрализиран капацитет вместо създаването на нови централизирани монополи), Европейската комисия реши да стартира „Европейска програма за икономиката на сътрудничеството“, след като установи, че националните и местните органи в Съюза подхождат към ситуацията чрез мозайка от различни регулаторни мерки. Това се дължи на факта, че съвместното потребление има различни очертания в зависимост от сектора.

2.5. Фрагментарният подход на новите бизнес модели създава несигурност (в икономически и регулаторен план, във връзка с работната ръка и др.) и съмнения (по отношение до доверието, новите цифрови инструменти като *блокверигите (blockchains)*, мрежите за сигурност и неприкосновеността на личните данни) между традиционните оператори, новите доставчици на услуги и потребителите, като ограничава иновациите, създаването на работни места и растежа.

2.6. Поради това Комисията публикува следните насоки в подкрепа на операторите на пазара и на публичните органи в различните държави членки:

— **Изисквания за достъп до пазара**: доставчиците на услуги следва единствено да са задължени да получат разрешения или лицензи, необходими за постигането на съответните цели от обществен интерес. Абсолютните забрани на дадена дейност следва да се налагат единствено като крайна мярка. Платформите за сътрудничество не следва да са предмет на разрешения или лицензи, ако действат само като посредници между потребителите и предлагащите въпросните услуги (например услуги за транспорт или настаняване). Държавите членки следва да правят разграничение между гражданите, които предлагат услуги инцидентно, и доставчиците на услуги в качеството им на професионалисти, например посредством определяне на прагове въз основа на нивото на дейност;

— **Режими на отговорност:** платформите за сътрудничество могат да бъдат освободени от отговорност за информацията, която съхраняват от името на предлагащите услуги. Те не следва обаче да бъдат освобождавани от отговорност за предлаганите от самите тях услуги, например услуги за заплащане;

— **Защита на ползвателите**: държавите членки следва да гарантират, че потребителите се ползват с максимална защита по отношение на нелоялните търговски практики, без да налагат непропорционални задължения за предоставяне на информация на лицата, предоставящи услуги инцидентно;

— **Трудови правоотношения (самостоятелно заети и наети лица)**: трудовото право е до голяма степен от национална компетентност, като се допълва от съдебната практика и някои минимални социални стандарти на равнището на Съюза. Държавите членки могат да вземат предвид критерии като отношението на подчинение спрямо платформата, естеството на работата или възнаграждението, когато решават дали едно лице може да се счита за работник на дадена платформа;

([3]) Един от първите е на ЕИСК (ОВ C 177, 11.6.2014 г., стр. 1).

— **Данъчно облагане**: доставчиците на услуги в икономиката на сътрудничеството трябва да плащат данъци. Съответните данъци включват данък върху доходите на физическите лица, корпоративен данък и данък върху добавената стойност. Държавите членки се насърчават да продължат да опростяват и поясняват прилагането на данъчните разпоредби по отношение на икономиката на сътрудничеството. Платформите за сътрудничество следва да оказват пълно съдействие на националните структури за регистриране на икономическата дейност и улесняване на събирането на данъци.

3. **Общи бележки по предложението на Комисията**

3.1. Комисията поражда объркване, като поставя в една група цифровите платформи и икономиката на сътрудничеството, без да формулира концепция, която да свърже икономиката на сътрудничество и общия интерес, от гледна точка на признаването на положителните външни фактори при прилагането на ценностите на сътрудничеството и солидарността.

3.2. В своето съобщение Комисията не разглежда това, което би следвало да бъде основната ѝ цел, и не отговаря на легитимните очаквания на заинтересованите страни, а именно определянето на модела и параметрите на ясна и прозрачна юридическа рамка, в която разнородните форми на икономиката на сътрудничеството трябва да се развиват и осъществяват в европейското пространство, както и да бъдат подкрепяни, прилагани и да спечелят подкрепа, а оттам и доверие.

3.3. От своя страна, моделът на цифровата икономика има четири специфични характеристики: преместване на дейностите, основна роля на цифровите платформи, значение на мрежите и масивно използване на данни ([4]). Въпреки че става дума за области от различно естество, налице са пресечни точки с икономиката на сътрудничеството поради честото им функциониране в подобна среда: мрежи с широко участие, неясни граници между личното и професионалното, между стабилната и инцидентната заетост, между самостоятелната заетост и заетостта като наето лице и др.

3.4. За да се улесни това концептуално разграничение, ЕИСК предлага Европейската комисия да въведе понятието за „**нереципрочно просоциално поведение**“ на икономиката на сътрудничеството, с което се прави ясно разграничение на споделеното използване с нестопанска цел и се създава възможност за взаимодействие на потреблението, производството, финансирането и споделеното знание.

3.5. Накратко, моделът на икономиката на сътрудничеството предполага сам по себе си същностна трансформация не само в икономически, но и в социален и екологичен план. Това се посочва и в съобщението, като се прави позоваване на устойчивостта и прехода към кръгова икономика или като се описват социалните пазари като подходящи места за икономиката на сътрудничеството.

3.6. Пренебрегването на тези обстоятелства означава частично разглеждане на значението, което имат понастоящем инициативите за сътрудничество, както и при ограничаване на анализа на обмена на услуги или на платформите за сътрудничество, без да се вземат предвид аспекти като повторното използване и обмена на стоки, оптимизирането на използването на активи или изграждането на социални връзки.

3.7. Що се отнася до въпросите, свързани с несигурността при прилагането на правните рамки за регулиране на инициативите на икономиката на сътрудничеството, несъмнено има трудности, както посочва Комисията, но също така несъмнено е и желанието за „стандартизиране“ и „приспособяване“ на един нов икономически модел към „традиционните критерии за оценка“. Това може да изисква усилия, насочени към създаването на нови критерии и стандарти за правно, трудово и данъчно третиране на тази икономика, по-специално от гледна точка на прехода към нов модел на производство и потребление, който води до ново определение за участниците в нея.

3.8. Аналогично, за **нова по-приобщаваща икономика, която генерира социално сближаване**, може да се говори само ако всички граждани придобият цифрови и финансови умения, за да имат достъп и да работят в нея. Освен това публичните политики следва да осигуряват пълна достъпност за лицата, които са най-застрашени от цифрово изключване, и по-специално лицата с увреждания.

3.9. Накрая, ЕИСК не може да пренебрегне следните аспекти, които не са разгледани в съобщението на Комисията:

— Не може да се изключи от дебата за икономиката на сътрудничеството необходимостта от разглеждане на оперативните инструменти за действие, като цифровите, виртуалните и социалните валути. Поради фактора *блоквериги* второто поколение ползватели на интернет, предприемачи и традиционни оператори разработват нови форми за осъществяване на осемте основни функции на финансовите посредници чрез счетоводна документация, разпространена в световен мащаб, технология и биткойн;

— Ако считаме, че основните стълбове на трансформацията на сътрудничеството се състоят в бинома „енергия плюс информация“, анализът на икономиката на сътрудничеството не следва в никакъв случай да пренебрегва прехвърлянето на интелектуална собственост от споделеното знание и отворените кодове за достъп, както и въпросите, свързани със сектора на енергетиката;

([4]) Charrié J. и Janin L., *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière,* 2015 г.

— Последиците, свързани със сферата на труда, като например тенденцията към твърде гъвкав пазар на труда, подкопаването на способността за колективно договаряне за работещите в икономиката на сътрудничеството, рискът от индивидуализация на трудовия пазар, липсата на обучение, евентуалните (отрицателни) последици от системите за рейтинг и използването на алгоритми следва да се разгледат по-задълбочено.

4. **Конкретни бележки по предложението на Комисията: основни въпроси**

4.1. ***Изисквания за достъп до пазара, икономии от мащаба и „мрежови ефекти“ на местно равнище***

4.1.1. ЕИСК счита, че с оглед на действащото законодателство в ЕС, по-специално Директивата за услугите и Директивата за електронната търговия, държавите членки трябва да насърчават достъпа до пазарите за сътрудничество, тъй като по-разнообразното предлагане стимулира потреблението, създавайки при необходимост ограничения, мотивирани изключително от съображения, свързани с обществения интерес, които ще трябва да бъдат надлежно обосновани. Очаква се да възникне законодателен конфликт, тъй като икономиката на сътрудничеството създава нови форми на предоставяне на вече познати услуги, които традиционно са били силно регулирани.

4.1.2. Следва да се отбележи, че тъй като икономиката на сътрудничеството е съвкупност от инициативи без ограничение в пространството и времето, то следва да се заложи на отворено и нелокално третиране, поради което всяко ограничение, основано на рестриктивни териториални критерии, може да породи данъчна и социална конкуренция, която нарушава ползата от тях.

4.1.3. Така отвъд транснационалния аргумент за достъпа до пазара икономиката на сътрудничеството следва да се разглежда като израз на овластяване на гражданите (оползотворяване на човешкия капитал), което следва да е свързано с два основни въпроса: от една страна, принципа за хармонизация, при който се избягват различните третирания, създаващи нови асиметрии на пазара, и от друга страна, необходимостта от постигане на напредък в практиките за споделено регулиране ([5]) (модели: регламентиране между равнопоставени партньори, саморегулиращи се органи и делегирано регламентиране посредством данни).

4.1.4. Подобно на Комисията, ЕИСК подкрепя по-гъвкаво регулиране на пазарите на услуги (нови определения за труда в икономиката на сътрудничеството), поради което призовава във всяка държава членка да се направи оценка на обосновката и пропорционалността на законодателството, приложимо за икономиката на сътрудничеството, в съответствие с целите от **обществен интерес** (регламентиране, предназначено да преодолее неефективността да пазара, насърчавайки доверието), като се вземат предвид специфичните характеристики на различните бизнес модели и инструментите във връзка с достъпа, качеството и сигурността.

4.1.5. ЕИСК отбелязва също, че своеобразието на модела създава инструменти за рейтинг и репутация на доставчиците. Тези инструменти, макар и да изпълняват целта от обществен интерес за намаляване на рисковете за потребителите, свързани с асиметрията на информацията, могат да доведат и до „неблагоприятен избор“ и „морален риск“. В тази връзка публичните органи и лицата, управляващи цифровите платформи, трябва да следят за качеството и достоверността на информацията, оценките и рейтинга на платформите за сътрудничество, като използват независими органи за контрол.

4.1.6. ЕИСК споделя идеята, че определянето на прагове за разграничаване, по сектори, на професионалното и непрофесионалното предоставяне на услуги може да е полезна методология за преодоляване на фрагментираността на пазарите в ЕС. Това обаче може да е по-малко ефикасно от очакваното по отношение на непрофесионалните дейности между равнопоставени партньори.

4.2. ***Режими на отговорност и гаранции***

4.2.1. ЕИСК счита, че запазването на настоящия режим на отговорност ([6]) на посредниците е от основно значение за развитието на цифровата икономика в Европейския съюз.

4.2.2. С цел да се засилят надеждността и доверието, което е въпрос от решаващо значение за развитието на икономиката на сътрудничеството, ЕИСК, подобно на Комисията в нейното съобщение, настоява за приемането на доброволни рестриктивни мерки за борба с незаконното онлайн съдържание чрез свързани или съпътстващи дейности, без това да е причина за отказ от ползите от освобождаването от отговорност.

([5]) ОВ C 303, 19.8.2016 г., стр. 36.
([6]) Съгласно Директивата за електронната търговия.

4.2.3. ЕИСК отново заявява, че е целесъобразно да се разгледа всеобхватно дейността за сътрудничество, независимо от централното място, което се придава на цифровите платформи, така че тя да не се отдалечи от гражданския дух, който я вдъхновява.

4.3. *Защита на ползвателите*

4.3.1. При един нов сценарий, в който се размива границата между производител и потребител („генератори на овластяване на хората, съвместни създатели, колективни микрофинансисти, равнопоставени партньори, клиенти“), ЕИСК подкрепя система, която гарантира правата на потребителите. Въпреки това, предвид особеностите на икономиката на сътрудничеството не следва да се ограничава многообразието на предлаганите от нея инициативи.

4.3.2. Поради това в многостранните връзки, които тя генерира, следва да се включват произтичащите от появата на **произвеждащия потребител** (става дума за най-важния икономически принос за икономиката на сътрудничеството, поради което той трябва да е защитен, гарантиран и определен), призван да играе много активна роля в икономиката на сътрудничеството, както и процесите на създаване на общи ценности, най-вече от гледна точка на кръговата икономика и функционалността.

4.3.3. ЕИСК винаги е подкрепял еднаквите условия на конкуренция. Съгласно ръководните принципи по отношение на нелоялните търговски практики факторите, които следва да бъдат оценявани, за да се разграничат по нерестриктивен начин потребители и професионални търговци ([7]), са: **честотата на предоставяне на услугите, преследването на стопанска цел и оборотът**.

4.3.4. ЕИСК одобрява този подход, но предупреждава, че ще е необходимо да се преразгледа неговото основание, както и целесъобразността на други фактори при прилагането на критерии за подходяща категоризация, без претенции за изчерпателност, предвид сложността и многообразните форми, чрез които може да се прояви икономиката на сътрудничеството, както и трудността да се определи нейното бъдеще (модел, който следва да е независим, прехвърляем, универсален и благоприятстващ иновациите).

4.3.5. ЕИСК заявява отново, че най-ефикасният начин за повишаване на доверието на потребителите е да се увеличи надеждността и доверието в услугите, предоставяни между равнопоставени партньори („зона на сигурност“ за определени платформи на икономиката на сътрудничеството, която да дава възможност за помощи, обучение, гаранции и други форми на защита), чрез подходящи услуги ([8]) за оценка онлайн, външно сертифициране (знак за качество) и нова система за „граждански арбитраж“. Това съображение е в тясна връзка с доверието в и репутацията на хармоничното развитие на икономиката на сътрудничеството в една нова икономическа, социална и екологична координатна система.

4.4. *Самостоятелно заетите и наетите лица в икономиката на сътрудничеството*

4.4.1. В рамките на европейския стълб за социални права ЕИСК подкрепя недвусмислено преразглеждането на законодателството, с цел да се гарантират справедливи условия на труд и подходяща социална закрила, въз основа на кумулативните критерии, свързани с отношението на подчинение на предлагащия услугата, естеството на работа и възнаграждението.

4.4.2. По-конкретно следва да се установи, при зачитане на националните правомощия, правна рамка за работниците, която да определя точно съответния трудовоправен статут: достойно заплащане и право на участие в колективното договаряне, защита срещу произвол, право на излизане от системата, така че работното време в цифрова среда да бъде ограничено в рамките на параметрите за достоен труд и др.

4.4.3. Освен това ЕИСК призовава за по-задълбочен анализ на трудовите модели на икономиката на сътрудничеството, които са обвързани с нереципрочното просоциално поведение.

4.4.4. Особеностите на икономиката на сътрудничеството като движеща сила на заетостта следва да се разглеждат съгласувано във всички държави членки, с цел насърчаваните политики да не обезсмислят практиката за сътрудничество и да отразяват в по-голяма степен предприемаческия дух, що се отнася до възникването, независимостта и инфраструктурата.

4.5. *Данъчно облагане*

4.5.1. Съзнавайки рисковете от агресивното данъчно планиране и данъчната непрозрачност в областта на цифровата икономика, ЕИСК призовава за укрепването на система за контрол на търговските потоци чрез цифровите платформи, тъй като те могат да проследят продукта или услугата и да улеснят данъчното облагане. Платформите за съвместно ползване на автомобили в Естония са пример за подражание за останалите държави членки.

([7]) Както посочва Комисията, нито един от тези фактори не би бил достатъчен сам по себе си, за да може даден доставчик да бъде считан за професионален търговец.

([8]) Трябва да подлежат на стриктно наблюдение и контрол.

4.5.2. Адаптирането на данъчните процедури, по специално на ДДС, към моделите на икономиката на сътрудничеството ще наложи сериозно преразглеждане. Аналогично, цифровите платформи, голяма част от печалбите на които идват от продажбата на данни на физически лица на търговски дружества, следва да са изцяло подчинени на облагане с корпоративен данък на мястото, където се извършва дейността, като се избягва данъчната конкуренция между държавите членки.

4.5.3. Съзнавайки значението на доброто данъчно управление, ЕИСК подкрепя създаването на инструменти *ad hoc* (единно звено за контакт и обмен на информация онлайн), както и на мерки за опростяване на административните процедури и за хармонизация, прозрачност и сътрудничество между данъчните администрации.

4.6. ***Мониторинг***

4.6.1. Дейностите за мониторинг, предложени от Комисията, са съобразени с преследваната цел. По-специално ЕИСК подкрепя укрепването на диалога между заинтересованите страни (синдикатите, организациите на работодателите, сдруженията на потребителите и т.н.), с цел да се идентифицират добри практики и да се разработят инициативи за саморегулиране и съвместно регулиране, които да включват новите параметри на икономиката на сътрудничеството ([9]) на европейско равнище (например в секторите на настаняването, транспорта, търговията с недвижими имоти, медицинската помощ и снабдяването с енергия).

Брюксел, 15 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([9]) ОВ C 303, 19.8.2016 г., стр. 36.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Годишна работна програма в областта на европейската стандартизация за 2017 г.

[COM(2016) 357 final]

(2017/C 075/07)

Единствен докладчик: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

Консултация	Европейска комисия, 17.8.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	17.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	206/0/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства годишната работна програма на Съюза в областта на европейската стандартизация за 2017 г., която е част от цялостен пакет за стандартизация.

1.2. Представената от Комисията годишна програма продължава и допълва мерките, предвидени в програмата за 2016 г., по които Комитетът вече взе отношение в свои предходни становища ([1]).

1.3. Не за първи път Комитетът подчертава значението на стандартите за укрепване на конкурентоспособността на вътрешния пазар, за разработване на новаторски продукти и услуги, както и за подобряване на тяхното качество и на безопасността им, което е от полза за потребителите, работниците, предприятията и околната среда.

1.4. Като представител на организираното гражданско общество Комитетът подкрепя система за стандартизация, която да удовлетворява потребностите и на обществото, и на икономиката.

1.5. Комитетът отново припомня, че осигуряването на плуралистична европейска система за стандартизация, с включване на организациите, посочени в приложение III към Регламент (ЕС) № 1025/2012, гарантира по-голяма прозрачност и по-добър достъп до тази система. Участието на представители на обществото в системата за стандартизация не би трябвало да бъде ограничавано на равнището на ЕС. Нещо повече, заинтересованите страни следва да могат да бъдат включвани и в националните системи за стандартизация.

1.6. Разработени са стандарти в подкрепа на законодателството и политиките на ЕС (стандарти, свързани с „новия законодателен подход“, енергийния съюз и др.). В допълнение, развитието на цифровизацията в промишлеността, във веригите за доставка и в сектора на услугите води до това, че стандартите за областта на ИКТ и услугите добиват съществено значение за предприятията в различни отрасли на икономиката. Затова Комисията е определила като приоритетни действията за стандартизация в тези две области, което Комитетът приветства.

1.7. Същевременно Комитетът обръща внимание, че е необходимо конкурентоспособността на МСП да бъде насърчавана чрез тяхното участие в разработването и прилагането на стандартите, както и посредством подходящи мерки за повишаване на осведомеността относно предимствата, произтичащи от стандартите.

([1]) ОВ C 303, 19.8.2016 г., стр. 81, становище относно „Европейски стандарти за 21-ви век“ (INT/794; ОВ C 34, 2.2.2017 г., стр. 86) и становище относно „Приоритети за стандартизацията в областта на ИКТ за цифровия единен пазар“ (ОВ C 487, 28.12.2016 г., стр. 92).

1.8. В преговорите, които Комисията води понастоящем за ТПТИ, както и в приключилите вече преговори за ВИТС стандартизацията заема централно място поради съответно различните системи. Затова Комитетът смята, че би следвало заинтересованите лица да бъдат информирани за разликите между системите за стандартизация на преговарящите страни и да бъдат посочени произтичащите от тях потенциални рискове и предимства.

1.9. Комитетът подкрепя предложението за започване на междуинституционален диалог относно стандартизацията — позиция, която вече изрази в предходно становище ([2]).

1.10. Според Комитета заслужава да се приветства и предложението на Комисията за проучване на въздействието на стандартизацията върху икономиката и обществото.

2. **Предложения на Европейската комисия**

2.1. В съответствие с Регламент (ЕС) № 1025/2012 в съобщението си Комисията публикува годишната работна програма на Съюза в областта на европейската стандартизация за 2017 г.

2.2. Годишната работна програма е част от цялостен пакет за стандартизация, който включва Съобщението на Комисията относно „Европейски стандарти за 21-ви век“, работен документ на службите на Комисията относно стандартизацията на услугите, както и Съобщението относно доклада по член 24 във връзка с прилагането на регламента.

2.3. Работната програма в областта на стандартизацията за 2017 г. допълва предвидените в програмата за 2016 г. действия, повечето от които се изпълняват в момента.

2.4. Сред стратегическите приоритети за европейската стандартизация за 2017 г. са:

— стандартизация в областта на ИКТ за цифровия единен пазар ([3]),

— стандартизация на услугите,

— разработване от европейските органи за стандартизация на стандарти и стандартизационни документи в следните области: свързан цифров единен пазар; устойчив на кризи енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата; по-задълбочен и по-справедлив вътрешен пазар с укрепена промишлена база,

— международно сътрудничество в областта на стандартизацията,

— подкрепа на стандартизацията посредством научни изследвания.

2.5. Освен това, с цел да подсили доказателствената база на годишния цикъл на управление относно политиката на стандартизация на равнището на ЕС, Комисията ще предприеме следните действия:

— анализ на икономическото и обществено въздействие на стандартизацията,

— изграждане на междуинституционален диалог.

3. **Общи бележки**

3.1. Комитетът приветства новата програма за стандартизацията, тъй като — както вече многократно е заявявал — прилагането на стандарти в производството и в сектора на услугите допринася за повишаване на конкурентоспособността в рамките на вътрешния пазар.

3.2. Комитетът приветства факта, че Комисията продължава заложените в миналогодишната ѝ програма действия, което дава възможност за приемственост и прилагане на приоритетите на стратегията за вътрешния пазар.

([2]) Становище INT/794 „Европейски стандарти за 21-ви век“ (ОВ C 34, 2.2.2017 г., стр. 86).

([3]) Предмет на Съобщение на Комисията COM(2016) 176 final от 19.4.2016 г., по което ЕИСК изготви своето становище (ОВ C 487, 28.12.2016 г., стр. 92).

3.2.1. В годишната програма за 2017 г. се уточняват и допълват приоритетите, които вече са в процес на прилагане, така че системата за европейска стандартизация да се адаптира към променящите се международни рамкови условия и към предизвикателствата на глобалния пазар.

4. **Стратегически приоритети за европейската стандартизация**

4.1. Във времена на бурно развитие на информационните технологии изготвянето на подходящи стандарти е абсолютно необходимо за гарантирането на оперативната съвместимост и киберсигурността.

4.1.1. Технологии като съобщителните мрежи от пето поколение (5G), компютърните услуги в облак, интернет на нещата (ИН) или технологиите за обработка на големи информационни масиви се използват в области като електронното здравеопазване, интелигентната енергетика, интелигентните градове, върховите технологии, както и при свързаните и автоматично управляеми превозни средства, и изискват стандарти за киберсигурност, управление на риска и насоки за одит за органите или регулаторите с надзорни отговорности.

4.1.2. По отношение на равнището на сигурност, защитата на данните и достъпността в интернет на нещата (ИН) са необходими допълнителни подобрения. Стандартизацията в тази област би могла да създаде предпоставките за оперативната съвместимост на ИН, както и за гарантиране на киберсигурността, защитата на данните и достъпността за потребителите.

4.2. Комитетът приветства факта, че Комисията ще прикани европейските органи за стандартизация да направят преглед на вече съществуващите подходящи стандарти, преди да поиска разработването на нови стандарти и услуги.

4.2.1. Същевременно Комитетът е на мнение, че за бъдещата работа ще е от полза заинтересованите лица да бъдат информирани кои искания на Комисията за стандартизация са все още в процес на обработка, кои са вече изпълнени или по кои работата е преустановена.

4.2.2. При оценката на съществуващите стандарти би трябвало да се проверява дали те вземат под внимание специфичните потребности на уязвими групи, например на хората с увреждания. Така например стандартите за електронния подпис не отговарят на потребностите на потребители с увреждания. В този случай би било оправдано да се препоръча изготвянето на нов стандарт.

4.2.3. При започването на нови процедури на стандартизация, трябва да се вземат предвид, когато е целесъобразно, специфичните нужди на уязвимите групи, като например хората с увреждания, при определянето на условията за процедурата на стандартизация. Следва да се приеме нова процедура, която да позволява на експерти по въпросите на достъпността и организации на хората с увреждания да участват безплатно в процесите на стандартизация, когато това е целесъобразно.

4.3. Комитетът многократно е изтъквал значителното въздействие на стандартите върху качеството на продуктите и услугите на вътрешния пазар. Затова той приветства плановете на Комисията да подобри разработването на стандарти за услугите, като се наблюдават националните стандарти и изискванията на пазара и се набелязват областите, в които е необходимо да се изготвят нови стандарти.

4.3.1. Комитетът изразява съгласие с препоръката на Комисията, съгласно която при вземането на решение за разработване на национален стандарт за услуги националните органи за стандартизация следва да вземат предвид европейското измерение и да преценяват дали не би било по-добре да бъде разработен европейски стандарт за услуги. Това би спомогнало за премахване на бариерите и потенциалните конфликти в областта на услугите.

4.4. Все по-широкото разпространение както на публични, така и на частни услуги онлайн (болници, заведения за предоставяне на грижи, интелигентен транспорт и др.) изисква технически решения, които гарантират по-висока степен на анонимност на потребителите и ограничават риска от прекомерна обработка на техните лични данни.

4.5. Бъдещите дейности по стандартизация следва да допринасят за подобряване на качеството, достъпността и сигурността на транспортните услуги, както и за намаляване на причиняваното от транспорта замърсяване на околната среда.

4.6. В областта на енергетиката действията на Комисията целят свързване на инфраструктурите, диверсификация на енергийните източници и насърчаване на благоприятни за климата технологии.

4.6.1. Комитетът споделя разбирането, че разработването на единни стандарти за интелигентни енергийни мрежи подобряват оперативната съвместимост на мрежите, а оптимизирането на всички техни елементи допринася за намаляване на разходите, повишаване на ефективността и интегриране на децентрализирани енергийни източници, включително възобновяеми енергийни източници. Това ще даде възможност на крайните потребители да могат пълноценно да се ползват от интелигентни енергийни системи.

4.7. Комитетът приветства факта, че в документа на Комисията се разглеждат следните проблеми: биоразградимост на пластмасите от опаковки, устойчиви химически вещества, произведени от вторични суровини, и методи за оценка на риска от некласифицирани вещества, свързани с пластмаси и предмети, предназначени за контакт с храни.

4.7.1. Предвид свързания с тях висок риск, стандартите за посочените по-горе области следва да съдържат строги изисквания за защита както на здравето на потребителите, така и на околната среда.

5. **Международно сътрудничество**

5.1. Комисията окуражава европейските органи за стандартизация да насърчават в световен мащаб международните и европейските стандарти, за да подкрепят европейската промишленост и да облекчават достъпа до пазара.

5.2. На фона на факта, че договореното с Канада ВИТС е оспорвано в държавите членки, а преговорите за ТПТИ все още текат, трябва постоянно да се изтъква значението на стандартите в международната търговия.

5.2.1. Диалогът с извъневропейски партньори (Китай, Индия и др.) трябва не само да носи предимствата от премахването на техническите търговски бариери, а и да допринася за разширяването на европейската система за стандартизация, за обмена на информация между европейските и националните органи за стандартизация и за прилагане на стандартите ISO и IEC, както и за разработване и прилагане на европейски стандарти в отрасли, в които международната стандартизация не е достатъчна или липсва.

6. **Стандартизацията като средство за насърчаване на иновациите**

6.1. Комитетът приветства предложението за подкрепа на стандартизацията посредством научни изследвания и за превръщане на научните открития в стандарти.

6.2. Диалогът между научноизследователските институции и техническите комитети CEN (Европейски комитет за стандартизация), CENELEC (Европейски комитет за стандартизация в електротехниката) и ETSI (Европейски институт за стандарти в далекосъобщенията) в рамките на програмата „Хоризонт 2020“ следва да води до укрепване на капацитета за иновации.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета относно основните информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти, по отношение на датата на прилагане на регламента

[COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Главен докладчик: **Daniel MAREELS**

Консултация	Съвет, 17.11.2016 г.
	Европейски парламент, 21.11.2016 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Дата на решението на председателя	17.11.2016 г. (член 57 — неотложна процедура)
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	152/1/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. При изброените по-долу обстоятелства и условия ЕИСК подкрепя предложението на Комисията да се отложи с една година, т.е. до 1 януари 2018 г., датата на влизане в сила на Регламента относно пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (ПИПДОЗИП ([1])).

1.2. Регламентът относно ПИПДОЗИП включва мерки за засилване на защитата на потребителите и инвеститорите на дребно и за възстановяване на доверието на потребителите в сектора на финансовите услуги чрез увеличаване на прозрачността на пазара на инвестиции на дребно. По-конкретно той налага на създателите на ПИПДОЗИП изработването на основен информационен документ (ОИД ([2])).

1.3. За отлагането се заговори вследствие на искане от страна на Европейския парламент и по-голямата част от държавите членки, след като на 14 септември 2016 г. Парламентът отхвърли „делегиран акт“ ([3]) на Комисията относно ПИПДОЗИП. Целта на делегирания акт беше да се определят регулаторните технически стандарти, засягащи основния информационен документ за ПИПДОЗИП, въз основа на проект, разработен съвместно от европейските надзорни органи.

([1]) Английският акроним „PRIIP“ идва от „packaged retail and insurance-based investment products“. На български се използва терминът „пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти“, или „ПИПДОЗИП“.

([2]) Английският акроним „KID“ идва от „key information document“. На български се използва терминът „основен информационен документ“ или „ОИД“.

([3]) Делегираните актове бяха въведени с Договора от Лисабон. Член 290 от ДФЕС позволява на законодателя на ЕС (обикновено Европейския парламент и Съвета) да делегира на Комисията правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателен акт.
Следователно делегираните актове могат да добавят нови (несъществени) правила или да включват последващо изменение на определени аспекти на законодателен акт. По този начин законодателят може да се концентрира върху насоката и целите на политиката, без да навлиза прекалено в подробни и често тясно специализирани технически дебати.
Прехвърлянето на правомощието за приемане на делегирани актове обаче подлежи на строги ограничения. Само Комисията може да бъде оправомощавана да приема делегирани актове. Освен това съществените елементи на дадена област не могат да бъдат предмет на делегиране на правомощие. В допълнение към това целите, съдържанието, обхватът и продължителността на делегирането на правомощието трябва да бъдат определени в законодателните актове. Накрая, законодателят трябва изрично да определи в законодателния акт условията, при които може да се осъществява това делегиране. В това отношение Парламентът и Съветът могат да предвидят правото за оттегляне на делегирането или за представяне на възражения по отношение на делегирания акт. Вж. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV:ai0032.

1.4. В свое предходно становище ([4]) ЕИСК приветства създаването на ПИПДОЗИП и подчерта важността на този законодателен акт, който за първи път регламентира всички видове сложни финансови продукти и ги прави съпоставими, независимо от това кои са техните създатели — банки, застрахователни компании или инвестиционни дружества.

1.5. По същия повод Комитетът се застъпи за създаването на единен финансов пазар, в който да се обменя ясна, точна, достъпна и сравнима информация, както и за единна, опростена и стандартизирана информационна система, даваща възможност информацията да бъде разбираема и съпоставима, което увеличава прозрачността и ефективността на пазара ([5]).

1.6. Ако се окаже, че няма да се предпочете отлагане, Комитетът счита, че има риск основните цели в тази област (вж. по-горе и по-долу) да бъдат компрометирани — ситуация, която по никакъв начин не е желателна. Комитетът е съгласен, че повишената прозрачност, която предвижда Регламентът относно ПИПДОЗИП, и хармонизирането на изискванията относно оповестяването носят ползи за вътрешния пазар на финансови услуги, като създават територия, в рамките на която различните продукти и канали за дистрибуция могат да се конкурират при равни условия. Следователно разглежданият регламент ще бъде от полза не само за клиентите и инвеститорите на дребно, но ще допринесе също и за по-нататъшното възстановяване на доверието на потребителите в сектора на финансовите услуги. Освен това отхвърлянето на делегирания акт по-малко от четири месеца преди влизането в сила на текстовете би изправило операторите на пазара пред правна несигурност и пред много сериозни проблеми при изпълнението.

1.7. Що се отнася до избора на едногодишен период, Комитетът счита, че той е приемлив по същите причини, още повече че по този начин влизането в сила на регламента съвпада с това на новите разпоредби на Директивата за пазарите на финансови инструменти II (ДПФИ II). Комитетът счита, че това отлагане следва да остане изключение и да бъде еднократно, както и че междинният период трябва да се използва, за да се състави и публикува окончателният текст на делегирания акт, и то в най-кратки срокове. В действителност става дума възможно най-бързо да се внесе яснота и сигурност за операторите на пазара, както и за клиентите и инвеститорите на дребно.

1.8. Комитетът счита, че не може да се допусне тази дейност да изложи на опасност целите и постиженията на Регламента относно ПИПДОЗИП. За тази цел е необходимо евентуалните корекции на делегирания акт да се впишат в тези рамки. Това важи в още по-голяма степен, тъй като преразглеждането на регламента за ПИПДОЗИП ще се извърши само след една година и тогава евентуалните въпроси ще могат да бъдат поставени, като се вземе предвид първоначалният опит в практическото прилагане и проследяването. Горепосочените корекции следва от самото начало да допринасят за ефективното повишаване на доверието на потребителите. Същевременно те трябва да останат в съответствие с правилата, предвидени съгласно бъдещия режим на ДПФИ II.

2. **Контекст**

2.1. С Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета (Регламент относно ПИПДОЗИП) ([6]) бяха въведени разпоредби за постигане на по-голяма прозрачност на пазара на инвестиции на дребно. По-конкретно текстът задължава създателите на ПИПДОЗИП да изработват основен информационен документ (ОИД).

2.2. По силата на регламента на европейските надзорни органи ([7]) (ЕНО) се предоставят правомощия да изготвят регулаторни технически стандарти (РТС), с които да се уточнят елементите на основния информационен документ.

2.3. След като ЕНО са ѝ изпратили своя съвместен проект на регулаторни технически стандарти, в края на юни 2016 г. Комисията е приела делегиран акт, чиято цел е да даде ефективен израз на изготвените по този начин РТС.

2.4. С резолюция от 14 септември 2016 г. Европейският парламент (ЕП) представи своите възражения срещу приетия от Комисията делегиран акт ([8]). Той поиска Комисията да извърши оценка на разпоредбите, които се отнасят до ПИПДОЗИП, предлагащи няколко възможности, сценариите за бъдещите резултати и предупреждението относно разбирането.

2.5. Освен това Европейският парламент, както и по-голямата част от държавите членки поискаха прилагането на регламента да бъде отложено.

([4]) Вж. становище на ЕИСК (ОВ C 11, 15.1.2013 г., стр. 59, параграф 1.2).
([5]) Вж. становището на ЕИСК, цитирано в бележка под линия 4, параграфи 3.2 и 2.3.
([6]) Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 г. относно основните информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (ОВ L 352, 9.12.2014 г., стр. 1).
([7]) С „ЕНО“ се имат предвид: Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване, Европейският банков орган и Европейският орган за ценни книжа и пазари.
([8]) Вж. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//BG.

2.6. Разглежданото предложение за регламент цели да отложи с една година, до 1 януари 2018 г., датата на влизане в сила на регламента в неговата цялост.

3. **Бележки и коментари**

3.1. Като цяло Регламентът относно ПИПДОЗИП има за цел да се защитят по-добре клиентите и инвеститорите на дребно, и по-специално тези, които инвестират в ПИПДОЗИП. Освен това повишената прозрачност, която той предвижда, и хармонизирането на изискванията относно оповестяването носят ползи за вътрешния пазар на финансови услуги, като създават равни условия на конкуренция за различните продукти и канали за дистрибуция. По този начин той ще допринесе също и за по-нататъшното възстановяване на доверието на потребителите в сектора на финансовите услуги.

3.2. За постигането на тези цели в текста се изисква създателите на ПИПДОЗИП да изпълняват редица условия във връзка с информацията, която трябва да оповестяват относно своите продукти, а клиентите на дребно и инвеститорите да получават основен информационен документ (ОИД) относно предложените им ПИПДОЗИП. По този начин инвеститорите на дребно следва да могат по-добре да разбират икономическия характер и рисковете, свързани с даден продукт, и да сравняват различните предложения.

3.3. В първоначалната версия на регламента е предвидено той да влезе в сила в края на 2016 г. По принцип тази дата важи също и за „разпоредбите за прилагане“, които Комисията прие в средата на 2016 г. посредством делегиран акт, въз основа на разработените от европейските надзорни органи (ЕНО) проекти на регулаторни технически стандарти (РТС). Въпросните проекти на РТС засягат представянето и съдържанието на ОИД и стандартизирания му формат, методиката, залегнала в основата на представянето на риска и възвръщаемостта и изчисляването на разходите, както и условията и минималната честота на преразглеждане на информацията, която се съдържа в ОИД, и условията за изпълнението на изискването за предоставяне на основния информационен документ на инвеститорите на дребно.

3.4. През периода на разглеждане Съветът не повдигна възражения срещу делегирания акт на Комисията, Европейският парламент обаче го отхвърли с резолюция от 14 септември 2016 г. ([9]).

3.5. Въпреки че той е пряко приложим в края на 2016 г. и че изготвянето на ОИД не е свързано с приемането на делегирания акт, Европейският парламент използва възможността да поиска забавяне на прилагането на Регламента относно ПИПДОЗИП. Голяма част от държавите членки също внесоха подобно искане за отлагане. В конкретния случай беше отбелязано, че липсата на технически стандарти би създала пречка за безпроблемното прилагане на регламента.

3.6. При тези конкретни обстоятелства ЕИСК може да подкрепи принципа на отлагане на влизането в сила на регламента. Ако това не бъде направено, има риск заложените цели да не бъдат постигнати или да бъдат постигнати в недостатъчна степен (вж. по-горе и по-долу). Освен това отхвърлянето на делегирания акт по-малко от четири месеца преди влизането в сила на текстовете би могло да изложи на правна несигурност операторите на пазара и да създаде сериозни проблеми при изпълнението.

([9]) В резолюцията се посочват следните аргументи в подкрепа на решението за отхвърляне на делегирания акт:

„А. като има предвид, че е от съществено значение информацията за потребителите по отношение на инвестиционните продукти да бъде съпоставима, за да се насърчават еднакви условия на конкуренция на пазара, независимо от вида на финансовия посредник, който ги емитира или предоставя на пазара;

Б. като има предвид, че за инвеститорите би било подвеждащо да се премахне кредитният риск при изчисляването на рисковата категория на застрахователните продукти;

В. като има предвид, че третирането на продукти, предлагащи няколко възможности, все още се нуждае от изясняване, по-специално във връзка с изричното освобождаване за фондовете на ПКИПЦК съгласно Регламент (ЕС) № 1286/2014;

Г. като има предвид, че делегираният акт, приет от Комисията, съдържа слабости в методологията за изчисляване на сценарии за бъдещите резултати и следователно не отговаря на изискването по Регламент (ЕС) № 1286/2014 да предоставя информация, която е „точна, коректна, ясна и (да) не е подвеждаща“, и по-специално по отношение на някои ПИПДОЗИП, дори при неблагоприятен сценарий, и дори за продукти, които редовно са водили до загуби за препоръчителния минимален срок за държане, не показва, че инвеститорите могат да загубят пари;

Д. като има предвид, че липсата на подробни насоки в делегирания регламент относно „предупреждението относно разбирането“ създава сериозен риск от непоследователно прилагане на този елемент в основния информационен документ в рамките на единния пазар;

Е. като има предвид, че Парламентът продължава да счита, че по-нататъшното стандартизиране на случаите, в които следва да се използва предупреждението за разбиране, следва да бъде въведено като допълнителен мандат за РТС;

Ж. като има предвид, че ако това не се промени, съществува риск установените в настоящия делегиран регламент правила да противоречат на духа и целта на законодателство, което има за цел да даде ясна, сравнима, разбираема и неподвеждаща информация относно ПИПДОЗИП на инвеститори на дребно;

З. като има предвид, че в писмото от 30 юни 2016 г., изпратено до Комисията от председателя на комисията по икономически и парични въпроси, преговарящият екип на Парламента поиска от Комисията да прецени дали прилагането на Регламент (ЕС) № 1286/2014 следва да бъде отложено“.

3.7. Освен това ЕИСК припомня становището си по темата за ПИПДОЗИП, в което подкрепи предложенията в тази област, както и избрания подход ([10]). По този повод Комитетът подчерта важността на този законодателен акт, който за първи път регламентира всички видове сложни финансови продукти и ги прави съпоставими, независимо от това кои са техните създатели — банки, застрахователни компании или инвестиционни дружества.

3.8. В същото становище Комитетът се застъпи за създаването на единен финансов пазар, в който да се обменя ясна, точна, достъпна и сравнима информация ([11]). Освен това той изтъкна, че една единна, опростена и стандартизирана информационна система дава възможност информацията да бъде разбираема и съпоставима, което увеличава прозрачността и ефективността на пазара ([12]). Сега Комитетът допълва своите бележки, уточнявайки, че бъдещите регулаторни технически стандарти следва ефективно да допринесат за повишаване на доверието на потребителите. Следователно трябва да е ясно кои продукти са комплексни, потребителите следва да могат да вземат информирано решение и следва да се обръща внимание на аспектите, свързани с разходите и рентабилността. За да се избегне непоследователност, е необходимо да се вземат предвид разпоредбите, предвидени в бъдещата уредба на ДПФИ ([13]).

3.9. Освен това Комитетът счита, че изборът на едногодишен период е приемлив, при условие че отлагането се прави по изключение и еднократно и че междинният период се използва, за да се състави и публикува окончателният текст на делегирания акт. Тази дейност трябва да се осъществи в максимално кратки срокове, за да се гарантира възможно най-скоро яснота и сигурност за операторите на пазара, както и за клиентите и инвеститорите на дребно.

3.10. Освен това, при избора на едногодишен период влизането в сила на Регламента относно ПИПДОЗИП отново съвпада с момента на влизането в сила на ДПФИ II ([14]), която също е от полза за потребителите. Прилагането на ДПФИ II също беше отложено с 1 година ([15]), за което Комитетът беше изразил своето съгласие ([16]).

3.11. По този начин няма да се застраши постигането на предварително определените цели, които Комитетът подкрепи. Затова евентуалните корекции на делегирания акт следва да бъдат в съответствие с настоящата рамка за ПИПДОЗИП.

3.12. За останалото и доколкото е необходимо, изглежда по-целесъобразно да се изчака оценката на Регламента относно ПИПДОЗИП, която поради отлагането на неговото влизане в сила, както се предлага понастоящем, ще бъде извършена едва една година след влизането му в сила ([17]). По този начин ще може да се вземе предвид първоначалният опит при практическото прилагане и проследяването.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([10]) Вж. становището на ЕИСК, цитирано в бележка под линия 4, параграф 1.2.
([11]) Вж. становището на ЕИСК, цитирано в бележка под линия 4, параграф 3.2.
([12]) Вж. становището на ЕИСК, цитирано в бележка под линия 4, параграф 2.3.
([13]) Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС (ОВ L 173, 12.6.2014, стр. 349).
([14]) Новата ДПФИ II ще влезе в сила на 3 януари 2018 г., т.е. два дни след датата, предвидена в настоящото предложение за изменение на новия Регламент за ПИПДОЗИП.
([15]) Вж. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти, Регламент (ЕС) № 596/2014 относно пазарната злоупотреба и Регламент (ЕС) № 909/2014 за подобряване на сетълмента на ценни книжа в Европейския съюз и за централните депозитари на ценни книжа, по отношение на някои дати — COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD) (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX:52016PC0057).
([16]) ЕИСК подкрепи отлагането на влизането в сила на ДПФИ II, вж. становище на ЕИСК (ОВ C 303, 19.8.2016 г., стр. 91).
([17]) Вж. член 33 от Регламента за ПИПДОЗИП, който не се променя с настоящото предложение за регламент. Този член предвижда възможността за оценка на Регламента „до 31 декември 2018 г.“

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 345/2013 относно европейските фондове за рисков капитал и Регламент (ЕС) № 346/2013 относно европейски фондове за социално предприемачество“

[COM(2016) 461 final]

(2017/C 075/09)

Докладчик: **Giuseppe GUERINI**

Съдокладчик: **Michael IKRATH**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 27.7.2016 г.
	Европейски парламент, 12.9.2016 г.
Правно основание	член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Бюрото	12.7.2016 г.
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	29.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	117/1/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства усилията на Европейската комисия и на държавите членки през последните години за преодоляване на икономическата стагнация. Същевременно Комитетът не може да не поиска от органите на ЕС повече решителност при изготвянето и изпълнението на всеобхватна стратегия за финансиране на реалната икономика.

1.2. ЕИСК счита, че трябва да се гарантира, че европейските инвестиции са, на първо място, от полза за реалната икономика, която се отличава с иновации, растеж и социална отговорност.

1.3. Малките и средните предприятия (МСП) са гръбнакът на европейската икономика. Поради това обезпечаването на достатъчен достъп до финансиране за МСП и за бързо разрастващите се предприятия е предпоставка от решаващо значение за развитието на тези предприятия, както и за иновациите, икономическия растеж, заетостта, гарантирането на европейската конкурентоспособност и поемането на социална отговорност. В ЕС кредитното финансиране представлява основният източник на финансиране за МСП. С оглед на необходимостта от развитие на нови области на растеж и извеждане на Европа на водещи позиции в областта на иновациите е наложително да се приложат нови начини за финансиране в подкрепа на стартиращи предприятия, иновативни МСП и бързо развиващи се предприятия (scale-ups).

1.4. ЕИСК призовава за укрепването на европейските фондове за рисков капитал (EuVECA) и европейските фондове за социално предприемачество (EuSEF) и изтъква, че при това трябва да бъде гарантирана защитата на инвеститорите.

1.5. Поради това ЕИСК изразява убеждението, че традиционното кредитно финансиране на посочените в параграф 1.2 предприятия трябва да бъде допълнено с алтернативни методи за финансиране, като рисков капитал, колективно финансиране, частен капитал и т.н. Ето защо ЕС трябва да въведе конкретни и последователни мерки, за да могат банките отново да изпълняват своята основна функция по финансиране на реалната икономика, от една страна, а, от друга, да се подобрят значително възможностите за финансиране със собствен капитал или чрез капиталовите пазари и във връзка с това да се отстранят съществуващите пречки в хода на изграждането на съюза на капиталовите пазари.

1.6. Поради това ЕИСК приветства и подкрепя инициативата на Европейската комисия да извърши по-рано от предвиденото преразглеждането на регламентите относно европейските фондове за рисков капитал (EuVECA) и относно европейските фондове за социално предприемачество (EuSEF).

1.7. ЕИСК застъпва схващането, че посредством инструмента на регламента по правило се ограничава опасността от различни тълкувания на национално равнище и по този начин може да се насърчи създаването на съюз на капиталовите пазари. Той се обявява също така за премахване на съществуващите на национално равнище различия в тълкуването.

1.8. При това ЕИСК призовава Европейския съюз да се ангажира със засилване на полезните взаимодействия между целите на стратегията „Европа 2020“, като например цифровия единен пазар и енергийния съюз, 21-вата конференция на страните по РКООНИК и 17-те цели на ООН за устойчиво развитие, за да осигури дългосрочни инвестиции с голяма ефективност. Задълбочаването на икономическата интеграция с цел гарантиране на глобалната конкурентоспособност на ЕС трябва да бъде върховен приоритет във всички инвестиционни стратегии.

1.9. ЕИСК отбелязва, че вместо да влага средства в реалната икономика, част от финансовия сектор отдава предпочитание на алтернативни инвестиционни цели. Много често те са свързани със значителен спекулативен риск в името на максимална възвращаемост на инвестициите. В това отношение принос имат и изискванията за собствения капитал на европейските банки, които правят значително по-изгодни инвестициите в ценни книжа, особено държавни ценни книжа, в сравнение с кредитното финансиране на предприятия. Освен това трябва да се посочи, че до момента в законодателството на ЕС обезпокоително слабо са регулирани чисто спекулативно действащите финансови предприятия (хедж фондове, сенчести банки). Поради това ЕИСК препоръчва на органите на ЕС решително да подпомогнат продуктивните инвестиции в реалната икономика и да се борят с високорисковите финансови спекулации. Актуален пример за това развитие: по време на тазгодишната среща на МВФ във Вашингтон темата за финансирането на зелената икономика — „зелено финансиране“ заемаше централно място. Китайците вече отдавна признаха тази нова област и се опитаха да я наложат и в рамките на председателството им на Г-20. Следователно ЕС е принуден и в тази област да предвиди мерки в рамките на EuVECA и на EuSEF, които да форсират и укрепят финансирането на зелената икономика (в резултат на 21-вата конференция на страните по РКООНИК), за да предотврати финансовите спекулации на ранен етап в тази област (зелено финансиране) ([1]).

1.10. В конкретния случай на настоящия регламент ЕИСК посочва, че междувременно на равнището на ЕС вече съществуват множество съществени източници на финансиране, като InnovFin по програма „Хоризонт 2020“, COSME или Програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации, за да спомена само най-важните наред с ЕСИФ и ЕФСИ. Ето защо ЕИСК очаква, че в процеса на определяне на новата насоченост на EuVECA и EuSEF ще има тясна координация. Вниманието трябва да се съсредоточи върху съществуването отслабване от страна на Комисията на много ограничените до момента критерии за достъп, както и на други рестриктивни условия, за да се подобри значително ефективността на фондовете в съответствие с поставената цел. Водещ принцип трябва да бъде постигането на висока степен на гъвкавост.

1.11. ЕИСК се надява, че преработването ще доведе и до промени в правилата за кредитиране в споразумението „Базел III“, така че наред с т.нар. коефициент за подпомагане на МСП (*SME Supporting Factor*) да бъде въведен и фактор за подпомагане на социални предприятия (*Social Enterprises Supporting Factor*). По този начин трябва да стане възможно намаляването на изискванията за собствен капитал за кредитния риск, свързан с поет финансов ангажимент в социални предприятия.

1.12. За да се разшири участието в подобни инвестиционни фондове, ЕИСК предлага да се способства за създаването на фонд за инвестиране в други фондове (фонд от фондове). Те могат да допринесат за увеличаване на ангажиментите на неинституционални инвеститори — включително под формата на сдружения на заинтересованите страни, като бъде създаден „гаранционен фонд“, подкрепен с публични средства и управляван на европейско равнище. Подобни фондове следва да подпомагат инвестициите в предприятия и институции със силна социална насоченост.

1.13. ЕИСК счита за също толкова важно създаването на рамкови условия, при които да могат да се изпълняват успешно целите по отношение на финансирането на социалните инвестиционни фондове, като социалните предприятия и организациите от социалния сектор. Това прави наложително отстраняването на пречките, които затрудняват в огромна степен тези субекти да осъществяват дейност в равнопоставена пазарна среда (level market environment). По-специално са необходими иновативни инструменти, които да позволяват на публичния сектор да определя социално ориентирани инициативи в партньорство със социални предприятия и организации от социалния сектор.

([1]) www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf.

1.14. Освен това, в съответствие със своето становище TEN/584 „Цифровият стълб на растежа: електронно ангажираните възрастни хора, потенциал от 25 % от европейското население“, ЕИСК отправя искане в процеса на преразглеждане на EuVECA и на EuSEF да се улесни достъпът до финансиране на т.нар. сребърна икономика (silver economy). Това има и впоследствие положително въздействие върху бюджетите на отделните държави, като пенсионната система се облекчава заради активните възрастни хора — основатели на предприятия. Възниква нова верига за създаване на добавена стойност, която генерира нови източници на приходи за държавата. Това се отнася и за жените ([2]) — предприемачки и основателки на стартиращи предприятия, социални предприемачки и т.н.

2. **Основен предмет на предложението на Комисията**

2.1. Предложението има за цел да се постигне съгласуваност на EuVECA и EuSEF с мерките, които вече бяха предприети на равнището на ЕС относно стимулирането на икономическото възстановяване (т.е. Плана за инвестиции за Европа, Плана за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари, Европейския фонд за стратегически инвестиции).

2.2. Според Комисията достъпът до рисков капитал и капитал за социално предприемачество е ключов за финансирането на растежа на стартиращи предприятия в ЕС, иновативни МСП и социални предприятия.

2.3. При все това ЕС продължава да изостава, вместо да навакса изоставането от САЩ по отношение на пазара на рисков капитал.

2.4. Поради това Комисията изменя рамката на EuVECA и на EuSEF преди първоначално планираното преразглеждане (2017 г.), за да гарантира, че съгласувано с други мерки тя допринася съществено за подпомагането на рисковия капитал и на социалните инвестиции в целия ЕС.

2.5. Предложението за изменение се съсредоточава върху следните правила: i) как фондовете инвестират в активи; ii) начина, по който управителите управляват фондовете; iii) как двата регламента си взаимодействат с други съществуващи законодателни актове относно инвестиционните фондове; iv) изискванията, които фондовете трябва да изпълняват, за да се възползват от трансграничен достъп.

2.6. Предложението на Комисията се основава на член 114 от ДФЕС и е подкрепено от всеобхватна оценка на въздействието ([3]).

3. **Общи и конкретни бележки**

3.1. ЕИСК приветства инициативата на Европейската комисия да извърши преразглеждането на Регламента относно европейските фондове за рисков капитал (EuVECA) и Регламента относно европейските фондове за социално предприемачество (EuSEF) по-рано от предвиденото. Комитетът вече даде положителна оценка и по двата регламента през 2012 г. при първите предложения за тяхното създаване в своите становища „Европейски фондове за рисков капитал“ ([4]) и „Европейски фондове за социално предприемачество“ ([5]). Той направи това по-специално и с оглед на приемането на „Плана за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари“ ([6]).

3.2. ЕИСК се застъпва и подкрепя стремежа за засилване на финансирането на нови предприятия. Целева група са МСП, преди всичко стартиращи предприятия, еднолични предприятия с иновационен капацитет, които се намират не само в стартов етап, но преди всичко във втория и третия етап на растеж. По-специално вниманието трябва да се насочи към онези МСП, които могат да отбележат бърз растеж, но са твърде малки за капиталовия пазар и не изпълняват критериите за получаване на кредит. Също толкова важно е да се постави акцент върху предприятия със социална насоченост и устойчив бизнес модел (Social Entrepreneur).

3.3. ЕИСК счита, че е необходимо органите на ЕС и на държавите членки да определят мерки за развитие на инструменти за капитализация, инвестиции и финансиране за предприемачески дейности, които да служат като допълнение на банковите кредити. Същевременно трябва да се признае, че редица европейски банки, по-специално регионалните банки, като кооперации и спестовни каси в държавите членки, са предприели мерки за подкрепа на нови предприятия и се числят към най-важните кредитори на социални предприемачи и иновативни стартиращи предприятия ([7]).

([2]) http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf.

([3]) Предложението се основава и на предходни обществени консултации: относно Зелената книга за изграждане на съюз на капиталовите пазари (от 18 февруари 2015 г. до 13 май 2015 г.), обществена консултация за преразглеждане на Регламент (ЕС) № 345/2013 и Регламент (ЕС) № 346/2013 (от 30 септември 2015 г. до 6 януари 2016 г.), обществена консултация чрез покана за представяне на мнения относно правна рамка на ЕС за финансови услуги (от 30 септември 2015 г. до 31 януари 2016 г.) и свързан с темата технически семинар (27 януари 2016 г.).

([4]) ОВ C 191, 29.6.2012 г., стр. 72.

([5]) ОВ C 229, 31.7.2012 г., стр. 55.

([6]) ОВ C 133, 14.4.2016 г., стр. 17.

([7]) Вж. доклада на италианското министерство на икономическото развитие, съгласно който е регистрирано значително увеличаване на финансовите средства, предоставени от малки банки и особено от кооперативни банки на иновативни стартиращи предприятия (данните са посочени по-долу в текста).

3.4. Трябва обаче да отбележим, че често не само МСП, но и социални предприемачи и стартиращи предприятия разполагат с твърде малък капитал. Поради това за тях е невъзможно да изпълнят критериите за кредитоспособност за банкови кредити, които бяха крайно утежнени чрез ДКИ IV и РКИ. Съществува опасност това неприемливо положение да се влоши допълнително от споразумението „Базел IV“.

3.5. Във връзка с това ЕИСК счита, че актуализирането на регламентите за EuVECA и за EuSEF е разумно, но това не е единствената необходима мярка. Наред с усъвършенстването на тези регламенти трябва да бъдат предприети допълнителни стъпки, за да се създаде по-динамична инвестиционна култура, насочена към всички понастоящем съществуващи форми на предприятия на пазара. Това укрепва предприемачеството, от една страна, а, от друга, спомага за осъществяването на социалния стълб на ЕС.

3.6. Комитетът отбелязва критично, че част от финансовия сектор няма интерес да финансира трайно реалната икономика, а инвестира само там, където могат да се получат незабавни, високи печалби, при това често за много кратък срок, като например между придобиването и препродажбата на предприятия. Органите на ЕС са направили малко, за да ограничат въздействието на подобни чисто спекулативни инвестиционни фондове/банки (хедж фондове, сенчести банки) и да ги подложат на последователен регулаторен режим.

3.7. Институциите на ЕС следва да направят по-привлекателни — включително посредством стимули, инвестициите в предприемачески дейности в реалната икономика, а не само във финансови инструменти, както и да представят амбициозна програма за развитие.

3.8. Подобно на Комисията ЕИСК счита, че чрез по-нататъшното развитие на EuVECA и на EuSEF иновативните и социалните предприятия, както и МСП ще получат достъп до банкови кредити, а финансирането чрез кредити и чрез рисков капитал могат да се комбинират с цел постигане на положителен ефект на лоста. ЕИСК препоръчва развитието на европейски начин за финансиране с рисков капитал.

3.9. При анализа на европейските фондове за рисков капитал се установява също така, че 8 от 11-те най-активни фонда се подпомагат с публични средства или най-малкото — при значително участие на публични институции, като в отделните държави членки положението е различно. Поради това ЕИСК препоръчва при определянето на насочеността на фондовете да бъдат взети под внимание основни европейски проекти, като Плана за действие за цифровия единен пазар, за енергийния съюз, както и създаването на социален стълб на ЕС.

3.10. Наложително е новата насоченост на мерките във връзка с EuVECA и за EuSEF незабавно да бъде координирана със следните инструменти: а) Европейския инвестиционен фонд; б) инициативата за съюз на капиталовите пазари; в) Европейския фонд за стратегически инвестиции (чието значение се увеличава все повече, но може би следва да бъде взет в по-голяма степен предвид от националните икономически и банкови системи, които не използват напълно неговия потенциал).

3.11. Предложението за преразглеждане на регламентите за EuVECA и за EuSEF допринася за осъществяването на една от основните цели на политиката на ЕС: подобряване на възможностите за достъп до кредити на МСП и на социални предприятия. Поради това ЕИСК изразява убеждението си, че трябва да бъдат изменени свързаните с това правила за кредитирането в споразумението „Базел III“, които бяха транспонирани в ЕС чрез директива (ДКИ 4) и регламент (РКИ). При това наред с т.нар. коефициент за подпомагане на МСП (*SME Supporting Factor*) в РКИ трябва да бъде въведен и коефициент за подпомагане на социални предприятия (*Social Enterprises Supporting Factor*), за да се намалят драстично изискванията за собствен капитал за кредитния риск при финансов ангажимент в социални предприятия. Става дума за коефициенти, които са лесни за установяване и не са свързани с разходи от публичните финанси на държавите членки. За ЕИСК това е изключително важно, тъй като МСП са гръбнак на икономиката на ЕС и гарантират глобалната конкурентоспособност на ЕС. Като такива те са ключът за постигане на растеж и заетост.

3.12. Трябва да се припомни, че в много случаи не само за предприятията в социалната икономика, но и за някои МСП е характерно наличието на силна връзка с местните общности. Възможно е те да имат интерес да инвестират например в социални институции или в кооперативно енергоснабдяване от възобновяеми енергийни източници ([8]). Настоящата структура на регламентите за EuVECA и за EuSEF позволява само участието на професионални инвеститори. Ако обаче трябва да се търси по-значително увеличаване на инвестициите, според ЕИСК е желателно да се разшири спектърът на потенциалните заинтересовани инвеститори.

([8]) В Италия например кооперативните банки (Banche di credito cooperativo — BCC) чрез своя национален централен съюз са създали енергийния консорциум „Consorzio BCC Energia“, участие в който имат над 110 кредитни кооперативни банки и който чрез обществени поръчки закупува на свободния пазара енергия, произведена само от възобновяеми енергийни източници, чиято цена е по-ниска с 5 — 10 %. Енергията се предлага и на членовете на кооперацията и на клиенти (домакинства, предприятия, общински органи) в общността, в която осъществяват дейност съответните кредитни кооперативни банки.

3.13. Без да се засяга необходимостта от гарантиране на подходяща защита на инвеститорите, би могло да се позволи на мотивирани, макар и неинституционални инвеститори да участват в тези фондове. Вече придобиват широко разпространение алтернативни начини за набиране на капитал, като например колективното финансиране (crowdfunding), които често се осъществяват напълно неформално и без ясни разпоредби. Следователно умереното отваряне на EuVECA и на EuSEF и за неинституционални инвеститори би могло да представлява интерес, като дори може да се предвиди възможността за организиране на неинституционалните инвеститори в единни групи.

3.14. Следва да се приветства и вниманието, отделено на средно големите предприятия (с до 499 служители). Те в никакъв случай не трябва да бъдат пренебрегвани, за да се затвърди и по-възможност да се засили техният растеж, който често се дължи на развитието на предприятия, започнали първоначално като МСП.

3.15. В предложението е отчетен подобаващо принципът на субсидиарност. Поради това се подкрепят мерките на равнището на ЕС (вместо на равнището на отделните държави) по отношение на EuVECA и на EuSEF, за да се създаде хармонизирана рамка на европейско равнище, без да се ограничава твърде много свободата на държавите членки по отношение на общия подход към въпроса за рисковия капитал. Във връзка с това Комитетът приветства подхода, предвиден в регламента. Една рамка, хармонизирана в по-голяма степен, може да спомогне за предотвратяването на концентрацията на рисков капитал в няколко, малко на брой държави членки и да допринесе за по-голямо географско разпространение и по-голяма ефективност. Понастоящем инвестициите под формата на рисков капитал представляват само 0,1 % от БВП на ЕС, като са концентрирани в няколко, малко на брой държави членки.

3.16. Идеята да бъде разрешен достъпът до EuVECA и до EuSEF на лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове съгласно Директива 2011/61/ЕС, изглежда подходящо решение, за да се осъществи използването и функционирането на тези фондове чрез препратка към вече съществуващи разпоредби на европейско равнище.

3.17. Следователно качественото и количественото разширяване на възможностите за достъп на предприятията до фондовете е напълно в съответствие с преследвания от Комисията общ подход за засилване на двата фонда.

3.18. Изглежда разумно и решението за запазване на минималния инвестиционен праг за достъп до фондовете. Същевременно обаче следва да се насърчават механизмите за разширяване на участието: едно възможно предложение би се изразявало в това да се съдейства за създаването на фонд за инвестиране в други фондове (фонд от фондове) — възможност, която впрочем се споменава и в анализа на Европейската комисия, придружаващ предложението за преразглеждане на регламентите.

3.19. Много похвално е предложеното намаляване на административните разходи за регистрацията, по-специално доколкото това цели премахването на бюрократичните пречки пред пълното разгръщане на насърчаваните от Комисията мерки, за да се избегне възпиращото действие на разходите, свързани с достъпа, върху потенциално заинтересованите инвеститори. Тези инвеститори следва да могат да се концентрират върху потенциала за развитие на предприятията, които получават достъп до рисков капитал, а не върху разходите, свързани с достъпа до прекомерно сложна система.

3.20. Техническото регулиране на собствените средства, с които трябва да разполагат инвеститорите, за да получат достъп до фондовете, правилно ще бъде възложено на технически орган, подобен на ЕОЦКП. Този орган е в състояние най-добре да гарантира висококачествено ниво на регулиране в силно техническа област. ЕИСК очаква, че приемането на тази вторична уредба за изпълнение ще може да се извърши в диалог със заинтересованите страни и като бъдат включени социалните партньори, като те получат възможност да внасят бележки и коментари по предварителен вариант на текстовете, наред с другото, с оглед на опростяването на съществуващата понякога свръхрегулация.

3.21. При определянето на насоченността и категоризацията на инвестициите, EuVECA и EuSEF биха могли да играят особено важна роля преди всичко в областта на иновациите, социалните иновации и екологичната устойчивост съгласно текущото определяне на приоритетите на Европейската комисия. Много целесъобразно във връзка с това може да е въвеждането на гаранционен фонд с цел подпомагане и насърчаване на инвестициите в области от много голямо значение, свързани със социалните въпроси, заетостта и екологията, които се поддържат с публични средства и могат да се управляват най-добре на европейско равнище. Накрая, ЕИСК подчертава, че Европейската комисия трябва да се ангажира с всеобхватни мерки за насърчаване на развитието с цел разгръщане на обща и цялостна стратегия. Съвкупността от отделни мерки вече не е достатъчна за повишаване на конкурентоспособността на европейските икономики в една все по-сложна, глобална среда.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 99/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската статистическа програма за периода 2013—2017 г. чрез удължаване на програмата за периода 2018—2020 г.“

[COM(2016) 557 final – 2016/0265(COD)]

(2017/C 075/10)

Докладчик: **г-н Petru Sorin DANDEA**

Консултация	Европейски парламент, 15.9.2016 г.
	Съвет на Европейския съюз, 26.10.2016 г.
Правно основание	Членове 304 и 338 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	29.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	221/1/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК одобрява и подкрепя предложението на Комисията да удължи действието на настоящата Европейска статистическа програма за периода 2018—2020 г.

1.2. ЕИСК счита, че предпочетеният от Комисията вариант на политика не само отговаря най-добре на търсенето на статистически данни от страна на потребителите, но и е в състояние да допринесе за изготвянето на статистически продукти от полза за политиците, които по този начин биха могли да се опрат на по-последователни статистически данни при изготвянето на политиките в рамките на европейския семестър.

1.3. ЕИСК е на мнение, че усъвършенстването на съществуващите и разработването на новите продукти, необходими за измерването на напредъка на ЕС по отношение на 17-те цели и 169-те задачи на стратегията на ООН за устойчиво развитие, би трябвало да се превърне в приоритет за Европейската статистическа система (ЕСС).

1.4. ЕИСК припомня предишно свое предложение ([1]) и препоръчва на Европейската комисия да използва възможността, предоставена от разглеждания регламент, за да добави мерки, предвиждащи прилагането на инструмент за статистически изследвания на равнището на Съюза и на държавите членки, който ще позволи да се извърши оценка на икономическата стойност, създадена от доброволческия труд. ЕИСК счита, че методологическият подход трябва да бъде основан на Наръчника относно измерването на доброволческия труд, разработен от Международната организация на труда.

1.5. ЕИСК смята, че в новите статистически продукти, предложени от Комисията за измерване на глобализацията, би трябвало да бъдат включени и статистически изследвания, позволяващи измерване на положителните или отрицателните въздействия върху единния пазар, въздействието на преместването на производството върху пазара на труда в ЕС, натиска на нелоялната конкуренция, основана на ниско заплатена работна сила и неспазване на стандартите на Международната организация на труда (МОТ) относно трудовите правоотношения, по-специално въздействието върху промишлеността и сектора на услугите в Европа.

1.6. ЕИСК одобрява предложението на Комисията да започне проучвателна работа във връзка с бъдещо социално проучване на равнището на ЕС. Това изследване би трябвало да включва и данни относно пригодността на системите за социална сигурност и тяхната жизнеспособност в новата демографска ситуация.

([1]) Вж. становището на ЕИСК относно „Статистически инструменти за измерване на доброволчеството“ (ОВ C 170, 5.6.2014 г., стр. 11).

1.7. Предвид засилването на миграционните потоци, ЕИСК препоръчва недостатъците в статистическите изследвания в областта на миграцията и убежището да бъдат бързо установени и коригирани. Налага се да се пристъпи към цялостно изпълнение на програмата за интегриране на статистиката относно миграцията, в сътрудничество с националните статистически служби.

1.8. ЕИСК препоръчва държавите членки да увеличат инвестициите в разработването на ЕСС, така че тя да може да се справя с нарастващото търсене на статистически данни и да бъде в състояние да ускори тяхното изготвяне и разпространение.

1.9. ЕИСК отново отправя искането, съдържащо се в предходни негови становища ([2]), на Евростат и на националните статистически институти да се предоставят човешките, финансови и информационни ресурси, необходими за изпълнението на все по-важните задачи, свързани с изготвянето на качествена статистическа информация във все по-кратки срокове.

1.10. ЕИСК препоръчва усилията на Комисията и на ЕСС за подобряване на качеството на статистическите данни и разработването на нови статистически продукти да не се изразяват в увеличаване на административния натиск върху доставчиците на данни, домакинствата или предприятията.

1.11. Предвид ключовия принос, който социалните партньори и организациите на гражданското общество могат да имат за усъвършенстването на статистическите продукти, така че те да отговарят по-добре на търсенето на данни, ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за установяването на редовен диалог между ползвателите на статистически данни и ЕСС.

2. **Предложението за регламент на Европейската комисия**

2.1. Предложението за регламент ([3]) на Европейската комисия изменя Регламент (ЕС) № 99/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската статистическа програма за периода 2013—2017 г. чрез удължаване на действието ѝ за периода 2018—2020 г.

2.2. Съгласно Регламент (ЕО) № 223/2009 Европейската статистическа програма трябва да осигури рамката за разработването, изготвянето и разпространението на европейска статистика за период, който съответства на периода, обхванат от многогодишната финансова рамка. Регламент (ЕС) № 99/2013 обхваща само периода от 2013 г. до 2017 г., докато настоящата многогодишна финансова рамка е в сила до 2020 г. Следователно Европейската статистическа програма трябва да бъде удължена до 2020 г.

2.3. Целта на предложението е действието на Европейската статистическа програма да се удължи за периода 2018—2020 г. и да се предостави финансовата подкрепа, от която се нуждае ЕСС, за да бъде в състояние:

— да предоставя висококачествена статистическа информация и да попълни пропуските в статистическите данни, чието отстраняване не търпи отлагане, с акцент върху определен брой приоритетни области, отразяващи десетте политически приоритета на Комисията;

— да изгради постоянния капацитет, който е необходим, за да може да се реагира по-бързо на възникващите нови потребности и да се адаптира статистическата инфраструктура, за да може да се използва потенциалът на новите източници на данни;

— да укрепи партньорството в рамките на ЕСС и извън нея с цел допълнително увеличаване на нейната продуктивност и осигуряване на водещата ѝ роля в официалната статистика в световен мащаб.

2.4. След като извърши оценка на въздействието и консултации със заинтересованите страни ([4]), Комисията избра един от първоначално предложените пет варианта на политика. Избраният вариант 2в би оказал най-благоприятно въздействие върху актуалността на данните, благодарение на новите мерки, съсредоточени върху подобряването на актуалността на статистическите данни за равенството, бедността и материалните лишения, както и на данните в областта на енергетиката и околната среда.

2.5. Отпуснатият общ бюджет във връзка с удължаването на програмата (за периода 2018—2020 г.), възлиза на 218,1 млн. евро.

([2]) Вж. становището на ЕИСК относно „Предложение на Комисията за Решение на Европейския парламент и на Съвета относно Статистическата програма на Общността за 2008—2012 г.“ (ОВ C 175, 27.7.2007 г., стр. 8).

([3]) COM(2016) 557 final.

([4]) Консултацията беше проведена с помощта на онлайн платформата „Вашият глас в Европа“ между 23 юли и 15 октомври 2015 г. и оповестена чрез комуникационните канали на Евростат и националните статистически институти.

3. **Общи и конкретни бележки**

3.1. Като се има предвид, че срокът на действие на Европейската статистическа програма трябва да бъде приведен в съответствие с многогодишната финансова рамка, ЕИСК одобрява и подкрепя предложението на Комисията да го удължи за периода 2018—2020 г.

3.2. Предпочитаният вариант на политика, избран от Комисията, предполага по-добро съответствие на статистическите показатели на политическите приоритети на Комисията посредством усъвършенстването на настоящите статистически инструменти и разработването на нови продукти. ЕИСК счита, че този вариант не само отговаря най-добре на търсенето на статистически данни от страна на потребителите, но и е в състояние да допринесе за изготвянето на статистически продукти, полезни за политиците, които по този начин биха могли да се опрат на по-последователни статистически данни при изготвянето на политиките в рамките на европейския семестър.

3.3. ЕИСК приветства инициативата на Комисията в новите статистически продукти да бъдат включени проучвания, насочени към измерване на напредъка по отношение на целите на ООН за устойчиво развитие. Подобряването на съществуващите продукти и разработването на новите, необходими, за да се измери напредъкът на ЕС по отношение на 17-те цели и 169-те задачи на стратегията на ООН за устойчиво развитие, би трябвало да се превърне в приоритет за Европейската статистическа система (ЕСС).

3.4. Дълго време БВП (брутният вътрешен продукт) беше статистическият показател, използван за измерване на развитието в световен мащаб. В съобщение от 2009 г. ([5]) Комисията призна ограниченията на този показател, когато става дума за правилно оценяване на социалното или екологичното развитие. ЕИСК припомня предложенията, отправени в становища от същата година и впоследствие ([6]), тъй като смята, че те отговарят в голяма степен на предложението за регламент на Комисията.

3.5. ЕИСК припомня предишно свое предложение ([7]) и препоръчва на Европейската комисия да използва възможността, предоставена от разглеждания регламент, за да добави някои мерки, предвиждащи прилагането на инструмент за статистически изследвания на равнището на ЕС и държавите членки, който ще позволи да се извършва оценка на икономическата стойност, създавана от доброволческия труд. Методологическият подход трябва да се основава на Наръчника относно измерването на доброволческия труд, разработен от Международната организация на труда. В него се съдържа обяснителна дефиниция на доброволчеството, която подчертава три негови основни характеристики: доброволческата дейност не се изразява в дейности, носещи характеристиките на производствен труд, за нея не се заплаща, извършва се доброволно и не служи на домакинството на доброволеца.

3.6. Необходимо е по-добро интегриране на социалните и екологичните показатели в националните сметки. ЕИСК насърчава Комисията да продължи да полага усилия в тази област в рамките на Европейската статистическа програма за периода 2018—2020 г.

3.7. По отношение на новите статистически продукти, предложени за измерване на глобализацията, ЕИСК смята, че в тях би трябвало да бъдат включени и статистически изследвания, позволяващи измерване на положителните или отрицателните въздействия върху единния пазар, въздействието, което преместването на производството би оказало върху пазара на труда в ЕС, натиска на нелоялната конкуренция, основана на ниско заплатена работна сила и неспазването на стандартите на Международната организация на труда (МОТ) относно трудовите правоотношения, по-специално въздействието върху промишлеността и сектора на услугите в Европа.

3.8. ЕИСК смята, че доверието на потребителите в статистическите данни може да нарасне, когато правителствата на държавите членки приложат препоръката ([8]) на Европейския консултативен съвет за статистическо управление (ESGAB) относно разработването на ангажименти във връзка с доверието в статистиката.

3.9. ЕИСК одобрява предложението на Комисията да започне проучвателна работа във връзка с бъдещо социално проучване на равнището на ЕС. Предвид застаряването на европейското население, това проучване би трябвало да включва и данни относно пригодността на системите за социална сигурност и тяхната жизнеспособност в новата демографска ситуация. Също така е целесъобразно да се извърши незабавно установяване и отстраняване на пропуските на статистическите проучвания относно миграцията и убежището.

([5]) Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент: Отвъд БВП — Измерване на напредъка в свят на промени, COM (2009) 433 final.

([6]) Вж. становища на ЕИСК относно „Отвъд БВП — включване на гражданското общество в процеса на избор на допълнителни показатели“ (ОВ C 181, 21.6.2012 г., стр. 14) и „Отвъд БВП — Измерване на напредъка в свят на промени“ (ОВ C 18, 19.1.2011 г., стр. 64).

([7]) Вж. бележка под линия 1.

([8]) http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016

3.10. ЕИСК отново отправя искането, съдържащо се в предходни негови становища ([9]), на Евростат и на националните статистически институти да се предоставят човешките, финансови и информационни ресурси, необходими за изпълнението на все по-важните задачи, свързани с изготвянето на качествена статистическа информация във все по-кратки срокове. ЕИСК препоръчва държавите членки да увеличат инвестициите в разработването на ЕСС, така че тя да може да се справя с нарастващото търсене на статистически данни и да бъде в състояние да ускори тяхното изготвяне и разпространение.

3.11. ЕИСК препоръчва усилията на Комисията и на ЕСС за подобряване на качеството на статистическите данни и разработването на нови статистически продукти да не се изразяват в увеличаване на административния натиск върху доставчиците на данни, домакинствата или предприятията.

3.12. Комитетът подкрепя предложението на Комисията, което предвижда установяването на редовен диалог между ползвателите на статистически данни и ЕСС. Организациите на гражданското общество могат да имат значителен принос за подобряването на статистическите продукти, така че те да отговарят по-добре на търсенето на данни. ESGAB отправи предложение в този смисъл в годишния си доклад за 2016 г.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([9]) Вж. бележка под линия 2.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент за изменение на регламенти (ЕС) № 1316/2013 и (ЕС) 2015/1017 по отношение на удължаването на срока на действие на Европейския фонд за стратегически инвестиции, както и въвеждането на технически подобрения за този фонд и за Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси“

[COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD)]

(2017/C 075/11)

Докладчик: **Alberto MAZZOLA**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 26.9.2016 г. и Европейски парламент, 3.10.2016 г.
Правно основание	член 172, член 173, член 175 и член 182 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	29.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	15.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	172/0/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства и категорично подкрепя инициативата на Комисията да удължи срока и да увеличи финансирането на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), и изразява съгласие с нейната цел и значението ѝ за гарантирането на стабилност и сигурност за инвеститорите и инициаторите на проекти. Комитетът изразява подкрепата си и за удължаването на сроковете и увеличаването на финансирането на ЕФСИ с цел постигане на още по-дългосрочна перспектива, така че да се гарантират систематичност и непрекъснатост на интервенциите.

1.2. ЕИСК приветства положителните резултати от първата година на функциониране на ЕФСИ, изразяващи се в незабавното мобилизиране на прогнозираната стойност на инвестициите и оценява по-специално „инвестиционния прозорец“ за МСП като успешен. Обсерваторията на единния пазар на ЕИСК следва да извършва постоянно наблюдение на разгръщането на ЕФСИ за МСП, използвайки показатели за въздействието.

1.3. Според Комитета ЕФСИ 2.0 следва да се стреми към привличане на все повече частен капитал, надхвърлящ постигнатите през първата година 62 %. В това отношение Комитетът предлага да се обмисли внимателно разширяването на неговия обхват и до други източници на финансиране освен банките, например пазара на облигации и застрахователните и пенсионните фондове. Европейските и международните застрахователни и пенсионни фондове могат да играят решаваща роля по отношение на инвестициите.

1.4. ЕИСК подчертава, че е важно да се запази акцентът върху пазарния елемент, като се обърне сериозно внимание на въздействието на ЕФСИ върху заетостта и социалната сфера, и се укрепи допълняемостта на ЕФСИ спрямо други инструменти на ЕС и обичайната дейност на ЕИБ. ЕИСК изразява съжаление във връзка с факта, че ЕФСИ не гарантира, че средствата ще бъдат инвестирани в страните, които най-много се нуждаят от тях. Той призовава да се осигури балансирано географско покритие на ЕФСИ в целия ЕС, като се вземат под внимание цялостната икономическа дейност на всяка държава, създаването на нови работни места и ориентираният към търсенето и пазара характер на инициативата, без да се определят предварително квоти и като се запази достатъчно гъвкавост между секторите, в които се използва.

1.5. Според Комитета ЕФСИ 2.0 следва да съсредоточи интервенциите си в сектори, ориентирани към бъдещето, като „четвъртата индустриална революция“, интелигентните енергийни, цифрови и транспортни инфраструктурни мрежи и опазването на околната среда, трансгранични проекти, в това число широкомащабни европейски проекти в секторите с най-висок икономически мултипликационен ефект за БВП, въз основа на размера на инвестиционния потенциал, като същевременно не се забравя селското стопанство, с цел да се увеличи максимално въздействието на растежа и създаването на работни места, включително възможността за разкриване на други фондове на ЕС, включително технологии с двойна употреба, свързани със сектора на сигурността и отбраната, и да се измени съответно списъкът на секторите, изключени от дейността на ЕИБ.

1.6. ЕИСК препоръчва укрепването на Европейския консултантски център по въпросите на инвестициите (ЕКЦВИ), който следва да интензифицира своите операции в различните страни и да играе проактивна роля по-специално в най-необлагодетелстваните региони, както и да укрепи ролята на националните насърчителни банки и да подпомогне създаването на териториални платформи за съдействие. Би следвало да се помисли и за използване на структурните и инвестиционните фондове за безпрепятствено съфинансиране на проекти по ЕФСИ, без бюрократични пречки, и да се гарантира по-добър диалог с местните и регионалните власти.

1.7. ЕИСК призовава за укрепване на социалното измерение на разгръщането на ЕФСИ, например в областта на образованието, обучението и професионалното обучение за придобиване на умения и ученето през целия живот, развиването на творческите и културните индустрии, иновациите в здравеопазването и медицината, и социалните услуги, социалното жилищно настаняване и грижите за деца, инфраструктурата в туризма и опазването на околната среда. Планът за инвестиции за Европа би трябвало ясно да подкрепя задълженията в рамките на 21-вата Конференция на страните (COP21).

1.8. ЕИСК препоръчва финансирането от ЕФСИ да се популяризира с помощта на мащабна информационна кампания по места в целия Съюз, като се създаде лого на ЕФСИ, с което да се обозначават финансираните от него инициативи, особено тези за МСП, и като се засили диалогът с местните и регионалните власти.

1.9. Като се има предвид значението на успеха на ЕФСИ за гражданското общество и европейската марка, Комитетът отправя искане да бъде редовно консултиран, за да предоставя информационни доклади относно финансовите и инвестиционните операции и функционирането на гаранционния фонд. Особено внимание ще бъде отделено на създаването на работни места, въздействието върху околната среда, както и независимата експертна оценка на прилагането на регламента за ЕФСИ и осезаемите резултати, с помощта на ясни социално-икономически и екологични показатели и чрез изясняване на допълняемостта на тази инициатива.

1.10. На фона на многобройните положителни ефекти от социалните инвестиции, особено за пазара на труда и публичните финанси, ЕИСК счита, че би трябвало да се обърне допълнително внимание на това по какъв начин планът „Юнкер 2“ може да се обвърже с целите на пакета за социални инвестиции.

2. **Контекстът на развитието на ЕФСИ: сегашната ситуация**

2.1. На 28 юни 2016 г. Европейският съвет стигна до заключението, че „Планът за инвестиции за Европа, по-специално Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), вече доведе до конкретни резултати и е важна стъпка за подпомагане на мобилизирането на частни инвестиции, като същевременно се използват разумно ограничените бюджетни ресурси“.

2.2. От представянето на Плана за инвестиции за Европа през ноември 2014 г. започна възстановяване на някои елементи на доверието в икономиката и растежа. Въпреки това все още има 22 млн. безработни, инвестициите продължават да са с 15 % под отчетените преди кризата през 2008 г. и всяка година ще бъдат необходими допълнителни инвестиции от 300 млрд. евро, за да се върнем към равнищата отпреди кризата. За четвърта поредна година ЕС отчита умерено възстановяване, с нарастване на БВП от 2 % през 2015 г. Въпреки че по-големите инвестиционни проекти не могат да окажат незабавен макроикономически ефект, пълният ангажимент спрямо плана за инвестиции вече дава осезаеми резултати.

2.3. По време на първата година от функционирането си ЕФСИ показа, че първоначалният план е бил разумен: прилаган и съфинансиран от групата на ЕИБ, той е на път да постигне целта за мобилизиране на най-малко 315 млрд. евро допълнителни инвестиции в реалната икономика до средата на 2018 г. Одобрените през тази първа година операции възлизат на над 115 млрд. евро, 62 % от които са финансирани от частни инвеститори — на 15 ноември 2016 г. те достигнаха 154 млрд. евро и 49 % от очакваните общи инвестиции ([1]).

2.4. Пазарното усвояване е особено бързо в прозореца за МСП, където резултатите на ЕФСИ далеч надхвърлиха очакваното: по тази причина през юни 2016 г. прозорецът беше увеличен с 500 млн. евро в рамките на действащите параметри на Регламент (ЕС) 2015/1017. В края на първата година вече бяха одобрени операции в полза на МСП от порядъка на над 47 млрд. евро — 64 % от очакваното за целия тригодишен период.

([1]) Данни на групата на ЕИБ. 12 октомври 2016 г.

2.5. Съвместна инициатива на Европейската комисия и Европейската инвестиционна банка, но със собствено управление, ЕФСИ спомага и за финансиране на иновативни и инфраструктурни проекти в редица сектори: на 15 ноември 2016 г. научни изследвания и развойна дейност (20 %), енергетика (22 %), цифровизация (12 %), транспорт (7 %), околна среда и ефективно използване на ресурсите (4 %) и социална инфраструктура (4 %).

2.6. Комитетът приветства Плана за инвестиции за Европа и оцени високо факта, че „акцентът вече не се поставя върху мерките за строги икономии и бюджетната консолидация“. Той подчерта, че „Планът за инвестиции е стъпка в правилната посока, но е изправен пред редица сериозни въпроси, свързани с мащабите му спрямо огромните нужди на Европа от инвестиции, с очакваната висока степен на ливъридж, с потенциалния поток от подходящи инвестиционни проекти, с участието на МСП със специално внимание към малките и микропредприятията и с графика на плана“ ([2]). Въпреки това ЕИСК изразява съжаление, че ЕФСИ не гарантира, че средствата са били инвестирани в държавите с най-големи нужди. Държавите членки, подложени на процедура при прекомерен дефицит в рамките на корективната част на Пакта за стабилност, не могат да се ползват с каквито и да е възможности за гъвкавост (Съвет по икономически и финансови въпроси 2012 г. и 2014 г.).

2.7. На състоялото се на 10 ноември 2016 г. изслушване Комитетът имаше възможността да се запознае с опита и до голяма степен положителните мнения относно ЕФСИ на представителите на социалните партньори и на организираното гражданско общество.

3. **Предложенията на Комисията**

3.1. Комисията предлага удължаване на срока на ЕФСИ с още две години — до 2020 г., и увеличаване както на предоставяната от ЕС гаранция от 16 млрд. евро на 26 млрд. евро, така и на вноската на ЕИБ от 5 на 7,5 млрд. евро, като целта е през този период да се мобилизират инвестиции на стойност около 500 млрд. евро. За тази цел Комисията предлага увеличаване на гаранционния фонд с 1,1 млрд. евро до 9,1 млрд. евро. Това увеличение до голяма степен ще се финансира от средства от Механизма за свързване на Европа (МСЕ) и приходи от операциите на ЕИБ, свързани с ЕФСИ.

3.2. Бяха определени многогодишни стратегически цели за ЕФСИ 2.0 в подкрепа на инвестициите за растеж в съответствие с приоритетите на бюджета на ЕС за следните приоритетни сектори:

— стратегическа инфраструктура — инвестиции в цифровата сфера и енергетиката в съответствие с политиките на ЕС,

— транспортна инфраструктура в промишлените центрове, околна среда, образование, научни изследвания и иновации,

— инвестиции за стимулиране на заетостта, по-специално чрез финансиране на МСП и мерки за младежка заетост,

— човешки капитал, култура и здравеопазване.

3.3. Според Европейската комисия инициативата следва да позволи на ЕИБ и на ЕФСИ да извършат по-мащабни операции по финансиране и инвестиции в тези области, а в случая на ЕИБ — в по-рискови, но икономически устойчиви проекти благодарение на предоставяната от ЕС гаранция. Мултиплициращият ефект може да генерира 15 евро инвестиции в проекти за всяко евро от гаранцията, в общ размер най-малко 500 млрд. евро отсега до края на настоящата многогодишна финансова рамка.

3.4. Основните промени, предложени от Комисията по отношение на Регламент (ЕС) 2015/1017, се отнасят до:

— засилването на допълняемостта на финансираните проекти, в това число трансграничните инфраструктурни проекти и свързаните с тях услуги, които са специално набелязани като проекти, осигуряващи допълняемост,

— засиленото използване на ЕФСИ в по-слабо развитите региони и/или регионите в преход и улесняването на съчетаването на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), „Хоризонт 2020“ и Механизма за свързване на Европа с подкрепата по линия на ЕФСИ,

— подкрепата за по-слабо развитите региони и регионите в преход в Европа посредством изрично посочване на всички промишлени отрасли, които в противен случай не биха били обхванати от общите цели,

— по-голямото съсредоточаване на ЕФСИ върху проектите, свързани с изпълнението на целите на 21-вата сесия на Конференцията на страните по РКООНИК и приоритетите, свързани с изменението на климата,

([2]) Становище на ЕИСК относно „План за инвестиции за Европа“ (ОВ C 268, 14.8.2015 г., стр. 27).

— възможността в ЕФСИ да се включат инвестиционни проекти, свързани с отбраната, като се има предвид значителният им икономически мултиплициращ ефект,

— насърчаването на целта за секторна и географска диверсификация на ЕФСИ, като същевременно се запази пазарно ориентираният акцент,

— постигането на по-голяма прозрачност в процеса на управление на ЕФСИ.

4. **Общи бележки**

4.1. ЕИСК приветства и категорично подкрепя инициативата на Комисията да удължи срока и да увеличи финансирането на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), и изразява съгласие с определената цел и значението ѝ за насърчаването на развитието на инвестициите в Европейския съюз. Комитетът отново изразява заявената по-рано позиция ([3]) относно необходимостта от европейски план за растеж и работни места, който да включва по-амбициозен ЕФСИ, наред с други общностни програми за растеж, по-специално „Хоризонт 2020“, МСЕ и структурните фондове. ЕИСК подкрепя възможността други фондове на ЕС да подкрепят финансово гаранцията на инвестициите в своите специфични сектори.

4.2. Тези програми за безвъзмездно финансиране, както и публичните инвестиции, трябва да бъдат запазени, без да се подкопава тяхната специфика, поради тяхното значение и обхват във връзка с растежа и заетостта.

4.3. Комитетът приветства положителните резултати от първата година на функциониране на ЕФСИ, намерили израз в незабавно мобилизиране на прогнозираната стойност на инвестициите, в очакване на по-точна количествена и качествена оценка на резултатите, и оценява „инвестиционния прозорец“ за МСП като успешен. Той постига това, което Комитетът заяви относно ролята на ЕФСИ във връзка с рисковия капитал и необходимостта от финансиране на растежа на създаването на работни места, предприятията, и по-специално на МСП ([4]).

4.4. Според Комитета успехът на ЕФСИ по отношение на МСП се дължи отчасти на трайните проблеми в механизма за трансфер на средства от банките към дружествата, както показаха депозитите, които останаха неизползвани в ЕЦБ. Във връзка с това Обсерваторията на единния пазар на ЕИСК би трябвало непрекъснато да наблюдава развитието на ЕФСИ за МСП с помощта на показатели за въздействието.

4.5. Комитетът счита, че ЕФСИ 2.0 следва да се стреми да привлича все повече частен капитал, надхвърляйки, ако е възможно, постигнатите през първата година 62 %. В това отношение Комитетът предлага да се обмисли внимателно разширяването на неговия обхват и до други източници на финансиране освен банките, например финансовите сектори, пазара на облигации и застрахователните и пенсионните фондове ([5]). ЕИСК е съгласен с необходимостта от допълнителен фонд, насочен главно към мобилизирането на частни инвестиции. На европейско равнище, институционалните инвеститори управляват активи от порядъка на 13 500 млрд. евро ([6]), като по-малко от 1 % от тях се инвестират в инфраструктура.

4.6. ЕИСК приканва европейските институции да обмислят възможността за предоставяне на повече гъвкавост на държавите членки в трудни ситуации да увеличават публичните инвестиции, да финансират посредством ЕФСИ инфраструктурата, научноизследователската дейност, висококачественото образование, грижите за деца, здравеопазването и социалните услуги.

4.6.1. Увеличаването на тези фондове изисква промяна на правилата на единния капиталов пазар (например директивата „Платежоспособност II“), които възпрепятстват инвестициите в инфраструктура от европейски застрахователни и пенсионни фондове. В Канада, например, делът на тези фондове в инвестициите в инфраструктура, в това число европейска инфраструктура, достига 15 % от управляваните активи. Една финансирана от МСЕ, ЕИБ и застрахователни фондове платформа би могла да спомогне за смекчаването на тези проблеми и да гарантира целесъобразното използване на тези фондове.

4.7. Според Комитета за успеха на ЕФСИ 2.0 е важно да се запази пазарно ориентираният му характер и да се укрепи допълняемостта по отношение на други инструменти на ЕС и основната дейност на ЕИБ: всеки отделен проект би трябвало не само да съответства на политиките на ЕС, но и да се оценява въз основа на неговите достойнства и очакваните икономически резултати.

([3]) Вж. бележка под линия 1.
([4]) Становище на ЕИСК относно „Растеж и държавен дълг в ЕС — две новаторски предложения“ (ОВ C 143, 22.5.2012 г., стр. 10).
([5]) Вж. бележка под линия 1.
([6]) *План за действие на ЕС за оптимално използване на нови финансови схеми.*

4.8. ЕИСК е съгласен, че е необходимо да се повиши допълняемостта на проектите, подпомагани от ЕФСИ, и по този начин да се увеличи приемливостта от банкова/финансова гледна точка на по-рисковите проекти. Освен това, критериите за допустимост трябва да включват изискването подкрепяните проекти да бъдат насочени към преодоляване на неефективността на пазара или на неоптимални инвестиционни ситуации, а трансграничните инфраструктурни проекти и свързаните с тях услуги да се посочват изрично като проекти, които по същество отговарят на изискването за допълняемост, като по този начин се гарантира, че инвестиционният план дава реален тласък за възстановяване на европейската икономика и насърчава създаването на работни места и икономическото и социалното сближаване.

4.9. ЕИСК призовава настоятелно ЕФСИ да бъде разгърнат по-интензивно в областта на образованието, обучението и професионалното обучение за придобиване на умения и ученето през целия живот, развиването на творческите и културните индустрии, здравеопазването и инфраструктурата в социалната сфера и туризма.

4.10. Комитетът счита, че ЕФСИ трябва да се стреми към балансирано географско покритие в целия ЕС, което да отчита цялостната икономическа дейност на всяка държава и ориентираният към търсенето и пазара характер на инициативата, без да се определят предварително квоти и като се запази достатъчно гъвкавост при разпределянето на средствата между отделните сектори. ЕИСК е съгласен, че е целесъобразно да се укрепи Европейският консултантски център по въпросите на инвестициите (ЕКЦВИ), така че да интензифицира своите дейности в отделните държави. Комитетът одобрява също така възможността за използване на структурните и инвестиционните фондове за съфинансиране на проекти по ЕФСИ безпроблемно и без бюрократични пречки.

4.10.1. Ролята на Европейския консултантски център по въпросите на инвестициите (ЕКЦВИ) и тази на националните насърчителни банки следва да се разшири с цел не само да се предоставят по-целенасочени услуги за техническа помощ на местно равнище в целия ЕС, но също така да се гарантира по-добра комуникация между местните и регионалните власти и ЕФСИ 2.0.

4.10.2. От съществено значение за успеха на ЕФСИ е и ролята на националните насърчителни банки. Чрез ЕФСИ ЕС и националните правителства подпомогнаха и следва да продължат да подпомагат във все по-голяма степен както напълно нови проекти, така и проекти за използване на съществуващи съоръжения, които иначе не биха били финансово жизнеспособни. Това е особено валидно за проекти, при които не може да бъде количествено измерен рискът, свързан с използването/търсенето. Някои от тези рискове могат да бъдат смекчени чрез частично използване на гаранциите, предоставяни от националните насърчителни банки, които в много случаи биха могли да превърнат непродаваема транзакция в такава, която би била продаваема на институционални инвеститори.

4.11. ЕИСК е съгласен с идеята „вноските на държавите членки в Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) да не бъдат включвани в изчисленията на бюджетния дефицит“ и би желал този принцип да бъде приложен и при инвестиционните програми, например под формата на пълноценно функциониращо златно правило за стратегическите публични инвестиции.

4.12. Според Комитета, за да се насърчат европейските и привлекат чужди инвестиции ([7]) (което следва да се предвиди в регламента на взаимна основа) и да се постигне действително коефициент на ливъридж между гаранциите и инвестициите 1:15, трябва не само да се даде нов тласък на европейската икономика и растежа, но и да се ускори пълноценното изпълнение на третия стълб на Плана за инвестиции чрез извършването на структурни реформи, премахването на пречките пред инвестициите и включването на вноската на ЕФСИ.

4.13. ЕИСК препоръчва по-голямо популяризиране на финансирането от ЕФСИ с помощта на мащабна информационна кампания по места и счита, че логото на ЕФСИ трябва да фигурира на всеки договор за финансиране, който включва подкрепа от ЕФСИ, особено за МСП. Комитетът счита, че за цялото гражданско общество, което той представлява, а също и за местните и регионалните власти, е важно да се извършва мониторинг на операциите по финансиране и инвестиране и на управлението и функционирането на гаранционните фондове, както и да се изготвя оценка на прилагането на регламента за ЕФСИ и неговите изменения от независими експерти. Поради това ЕИСК отправя искане подобни доклади да бъдат представяни не само на Парламента и на Съвета, но също и на ЕИСК и КР.

([7]) Вж. например китайската програма „Един пояс, един път“.

5. **Конкретни бележки**

5.1. По отношение на приоритетните сектори, ЕФСИ 2.0 следва да предоставя балансирано и гъвкаво финансиране, въз основа на обема на потенциалните инвестиции, на различните сектори на икономиката и най-вече на енергетиката и цифровизацията, кръговата икономика и целите на COP21, устойчивия транспорт и трансгранични мрежи, както и на сектори като селското стопанство, биоикономиката, производството и услугите в по-слабо развитите региони и в регионите в преход, за да се постигне възможно най-доброто въздействие върху заетостта, включително технологии с двойна употреба, свързани със сектора на сигурността и отбраната в подкрепа на създаването на единна, силна и по-категорично определена европейска отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ) с „по-добра координация и съвместно планиране с перспективата да се премине към Европейски съюз за отбрана“ ([8]).

5.1.1. По-специално Комитетът препоръчва да се подкрепи цифровизацията на производствената промишленост (четвъртата индустриална революция), сигурното и еднакво развитие на мрежи за изчисления в облак и центровете за електронно съхранение и обработване на данни.

5.2. Що се отнася до управлението на ЕФСИ, ЕИСК счита, че би било целесъобразно представителството на Европейската комисия в координационния комитет да следва ротационен принцип, с изключение на ГД „Икономически и финансови въпроси“ и ЕИБ, така че да се включат представители на генерални дирекции в сектори като транспорта, цифровизацията и околната среда, за да се насърчи балансирано финансиране във всички сектори. Инвестиционният комитет, който решава кои проекти ще бъдат подкрепени с гаранцията на ЕС, също трябва да бъде напълно независим и да взема прозрачни решения без намеса от страна на ЕИБ, Европейската комисия и други публични или частни финансиращи организации. Освен това съставът му би трябвало да бъде разширен, така че да включва секторни експерти със специализирани знания относно ситуацията на географските пазари за интервенция.

5.3. ЕФСИ разполага с далеч по-голямо финансиране от други инициативи на Съюза и следователно позволява инвестиции в широкомащабни европейски проекти, възлизащи на над 10 млрд. евро, подкрепяни предимно с частен капитал ([9]). Според Комитета за осъществяването на тези проекти е необходимо укрепване на проактивната роля на Комисията, така че тя да може да подкрепя стартирането на различни европейски програми и да определя подходящата регулаторна рамка, особено в сектора на транспорта, енергетиката и ИКТ мрежите, които имат най-високите икономически мултипликатори на БВП.

5.4. ЕИСК е на мнение, че ЕФСИ следва да постави по-силен акцент върху подпомагането на цифровата икономика на споделянето в Европа, като се насърчават европейските инвестиционни платформи за стимулиране на растежа на стартиращите предприятия в този сектор чрез създаването на качествени работни места. Трябва да се гарантират правата на работниците, както и защитата на потребителите.

Брюксел, 15 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([8]) Вж. становището на ЕИСК относно „Новата стратегия на ЕС за външната политика и политиката на сигурност“ (ОВ C 264, 20.7.2016 г., стр. 1).

([9]) Например: Европейската система за контрол на въздушното движение, Европейската система за управление на железопътния трафик (ERTMS), свързаното автоматично управление на превозни средства, електроенергийната мрежа от вятърни паркове в Северно море, промишленият гигабайт, разработването на високоефективни изчислителни технологии, както и разгръщането на широколентовия достъп в цяла Европа.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Междинен преглед/междинно преразглеждане на многогодишната финансова рамка за периода 2014 — 2020 г. — Бюджет на ЕС, ориентиран към резултатите

[COM(2016) 603 final]

Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014 — 2020

[COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP)]

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на ЕС, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2012/2002 и регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013, (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1308/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) № 283/2014, (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета и Решение № 541/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета

[COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD)]

(2017/C 075/12)

Докладчик: **г-н Stefano PALMIERI**

Консултация	Европейска комисия, 20.4.2016 г.
	Съвет, 9.12.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Решение на Бюрото	20.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването	169/5/9
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК разбира положените от Комисията усилия при предлагането на междинния преглед на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. и оценява разпоредбите в областта на гъвкавостта, въведени с цел справяне с непредвидените кризи през последните години. При все това счита, че предложената рамка е недостатъчна за справяне с предизвикателствата и приоритетите на Европейския съюз (ЕС), особено по отношение на европейския политически проект, който понастоящем е подложен на сериозна дискусия.

1.1.1. Днес решение на предизвикателствата и кризите от глобално естество трябва непременно да се потърси на европейско равнище. Поради тази причина Комитетът счита, че настоящата МФР и тази за периода след 2020 г. следва да съсредоточат правилно своите ресурси, като ги насочат към програми, които са в състояние:

— да възобновят икономическото, социалното и екологичното развитие (в това число Парижкото споразумение относно изменението на климата), заетостта, иновациите и конкурентоспособността,

— да отговорят на миграционната и бежанската криза, на въпросите за вътрешната сигурност, на спешните ситуации отвъд външните граници и на кризата в сектора на селското стопанство.

1.2. Според ЕИСК междинният преглед на МФР за периода 2014—2020 г. и обсъждането на МФР за периода след 2020 г. трябва да се ръководят от пълното спазване на член 3 от Договора от Лисабон, като гарантират осигуряването на достойни условия на живот за гражданите на ЕС при зачитане на тяхното благо, както и на член 311 от ДФЕС, съгласно който „*Съюзът си осигурява средствата, необходими за постигане на своите цели и успешното изпълнение на своите политики*“.

1.3. Комитетът осъжда по-специално кризата на солидарността в рамките на ЕС, която трябва да бъде разгледана и решена. Недопустимо е някои държави членки (ДЧ) да приемат справедливия принцип на солидарността, когато става въпрос за разпределяне на ресурсите на МФР за периода 2014—2020 г., и същевременно да го отричат, когато следва да се намери решение на кризата с бежанците и мигрантите.

1.4. Способността на ЕС да отговаря на настоящите и бъдещите предизвикателства ще зависи именно от качествения аспект и количественото измерение на неговите стратегии за действие. Дебатът относно МФР трябва да се съсредоточи върху нейната функционалност — както по отношение на отпуснатите средства, така и на структурата на бюджета — за да предостави на ЕС средствата, необходими за преследване на неговите стратегически приоритети, без да се увеличава данъчната тежест за гражданите и предприятията, т.е. върху способността за осигуряване на „добавена стойност“ на европейско равнище при равни тежести за гражданите — европейска добавена стойност, по отношение на която е налице широк политически консенсус в подкрепа на действията на ЕС за гарантиране на реални ползи за гражданите.

Сред елементите с най-висока добавена европейска стойност ЕИСК откроява: участие във финансирането на големи инвестиции и иновации (Европейския фонд за стратегически инвестиции); извличане на потенциалните ползи от мигрантите и бежанците за икономиката, пазара на труда и динамиката на обществото; наблюдение и проследяване на изпълнението на цикъла за 2014—2020 г. на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ); укрепване на социалния стълб. Един специфичен инструмент би могъл да бъде полезен и необходим за борбата с безработицата сред младите хора, несигурните работни места и наличието на млади хора, които не учат и не работят (NEET).

1.4.1. По отношение на количествения аспект на прегледа на МФР, ЕИСК изразява съгласие с увеличаването на средствата за някои разходни пера, които се считат за високо ефективни, като „Хоризонт 2020“, Механизма за свързване на Европа (МСЕ) „Еразъм +“, COSME и Wifi4EU, както и с разширяването на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) и Инициативата за младежка заетост (ИМЗ).

1.4.2. Комитетът също така изразява съгласие с новите бюджетни кредити за справяне с миграционната криза (европейска брегова и гранична охрана, Европол, агенция в областта на убежището, обща система за убежище от Дъблин, спешна помощ в рамките на ЕС и система за влизане/излизане) и с условията на политическа и икономическа нестабилност в ЕС и съседните държави (рамка за партньорство, Европейски фонд за устойчиво развитие, макрофинансова помощ, мандат за външно финансиране за Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и техническа адаптация на пакетите за политиката на сближаване).

1.5. По отношение на качествения аспект на прегледа на МФР ЕИСК подкрепя целта за създаване на по-прости и по-гъвкави общи и секторни финансови правила, и следователно оценява най-вече опростяването на административните изисквания за бенефициерите на средства от ЕС, както и на проверките, одита и докладването.

1.5.1. Въпреки това, въвеждането на принципите за по-добро разходване на средствата (better spending) и на бюджетиране въз основа на резултатите (performance based budgeting) не трябва да се използва неправомерно като начин за намаляване на разходите в някои сектори или програми, ползата от които е по-слабо осезаема от тази на други, тъй като се проявява в дългосрочен план или е по-трудно да се измери количествено. Този подход би могъл да бъде особено вреден за програми като „Хоризонт 2020“, МСЕ и COSME. Този подход би могъл да бъде особено вреден за програми като „Хоризонт 2020“, МСЕ и COSME.

1.5.2. ЕИСК се застъпва за това, от една страна, да се определят стимулите, които могат да насърчат отговорните разходи и, от друга страна, да се предвиди подходяща и навременна система за мониторинг на целите в различните области на действие на бюджета на ЕС.

1.6. Във връзка с дебата относно предложението за МФР за периода след 2020 г., ЕИСК отправя искане още сега да се направи внимателна оценка на резултатите от текущия бюджет, включително с оглед на междинния преглед, както и да се обсъдят приоритетите за разглеждане и въвеждането на необходимите промени.

1.7. ЕИСК счита за полезно продължителността на следващите МФР да бъде приведена в съответствие с цикъла на политиката на Комисията и на Парламента. Изразява съгласие с предложението да се определи период от 5 + 5 години със задължително междинно преразглеждане за някои позиции, които изискват дългосрочно планиране (по-специално политиката на сближаване и политиката за развитие на селските райони), а за всички други позиции да се определи средносрочен период от 5 години, съответстващ на европейските избори.

1.8. Комитетът подкрепя усилията на Комисията за въвеждане на нови видове собствени ресурси, както и работата на групата на високо равнище за собствените ресурси (HLGOR). Все пак е целесъобразно предложенията, които се изготвят от Комисията относно системата на собствените ресурси, да бъдат обсъдени и за тях да се вземе решение през 2017 г., като се гарантира подходящо участие на ЕИСК в подготовката на МФР за периода след 2020 г.

1.8.1. Във връзка с това ЕИСК припомня необходимостта ЕС да възприеме независима, прозрачна и справедлива система за собствени ресурси, като намали системата на националните вноски на държавите членки и без да увеличава данъчната тежест, по-специално за гражданите в най-неравностойно положение. ЕИСК подчертава и значението на борбата срещу данъчните измами, включително чрез повишаване на прозрачността ([1]), и срещу всички форми на нелоялна данъчна конкуренция между държавите членки.

1.8.2. ЕИСК призовава Комисията да изготви своевременно предварителна оценка на бюджетната загуба, произтичаща от излизането на Обединеното кралство от ЕС.

1.9. ЕИСК е съгласен с посланието, че Съюзът се нуждае от повече (и по-добра) Европа, а не от по-малко Европа ([2]). Кризата на ЕС произтича от липсата на стратегическа визия за бъдещето на Европа. Има опасност тази криза да се задълбочи, ако с МФР за периода след 2020 г. не се предприемат действия срещу причините за нея, които са свързани с дефицита на демокрация, дефицита на правова държава и въздействието върху социалните прослойки и „губещите“ от глобализацията производствени сектори. За да се конкурира с основните световни участници, Съюзът трябва да има по-ясна визия за своето бъдеще, а за тази цел е необходима амбициозна МФР, която да съответства на сериозността на очакващите ни предизвикателства.

1.10. За да може целите на МФР да бъдат действително изпълнени, новият бюджет на ЕС трябва да бъде модел за подражание, ефективен, ефикасен и прозрачен, така че да получи доверието на европейските граждани и да направи лесно разпознаваеми за тях предимствата на Европа и цената на „отказа от Европа“.

2. **Общи бележки**

2.1. Предложеният от Европейската комисия по време на междинния преглед на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. пакет се отнася за промени в нормативната уредба и преразпределение на ресурсите в размер на 12,8 милиарда до края на периода, в това число проектобюджета за 2017 г., насочени към растежа и заетостта, миграцията и сигурността. По-специално прегледът предвижда:

— в количествен аспект повече средства за счетените за приоритетни и по-ефективни програми, като Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ),

— в качествен аспект опростяване на общите и секторните правила и по-голяма гъвкавост при прилагането на фондовете на ЕС, с акцент върху резултатите (Budget Focused on Results — BFOR).

2.2. ЕИСК вече заяви ([3]), и го потвърждава в настоящото становище, че разбира постигнатия през 2013 г. от Европейската комисия баланс по отношение на МФР, който съвместява две противоположни потребности в един сложен социален, икономически и политически контекст. Първата потребност беше желанието от страна на някои държави членки да ограничат използването на публични ресурси вследствие на икономическата и финансова криза. Втората беше необходимостта да бъдат посрещнати по адекватен и ефикасен начин амбициозните предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз (ЕС), произтичащи както от Договора от Лисабон, така и от стратегията „Европа 2020“.

2.3. Междинният преглед на МФР идва в ситуация, която в някои отношения е различна от тази през 2013 г. Продължават затрудненията за ЕС поради последствията от финансовата и икономическа криза, които все още са силни в някои държави членки, особено по отношение на ниските и средните доходи, наред с липсата на общ отговор на самата криза на общностно равнище. Към това обаче се добавят нови тревоги от социален, политически и институционален характер, включително извършените наскоро терористични нападения в Европа.

2.3.1. Първо, нараства притокът към Европа на мигранти и бежанци, бягащи от войни и бедност в Африка и Близкия изток, което поражда загриженост в европейското обществено мнение, особено в държавите от Средиземноморието и Балканите, които понасят първоначалния удар, както и в приемащите държави, от които се очаква да насърчават тяхната интеграция.

([1]) Становище на ЕИСК относно *„Прозрачност в данъчното облагане (деклариране по държави)“* (ОВ C 487, 28.12.2016 г., стр. 62).

([2]) *„… като изместим фокуса от субсидиарността към „повече и по-добра Европа“*, становище на ЕИСК относно „Актуализиран анализ на цената на „отказа от Европа“ (ОВ C 351, 15.11.2012 г., стр. 36).

([3]) Становище на ЕИСК относно *„Предложение за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020“* (ОВ C 229, 31.7.2012 г., стр. 32).

2.3.2. Второ, широко разпространен е скептицизмът относно способността на политиката, а оттам и на държавите членки и на ЕС, за запазване на икономическия просперитет и социалното сближаване ([4]), с произтичащото искане да се отстъпи повече място на националните правителства, особено в настоящия исторически момент, когато, точно обратното, ЕС следва да се превърне във фактор със световно значение.

2.3.3. Трето, резултатите от референдума за излизане Обединеното кралство от ЕС, т.нар. брекзит, показаха, че ЕС не е очевиден и необратим избор, и породиха непознати досега институционални и финансови проблеми във връзка с МФР, при перспективата държава членка да напусне Съюза.

2.4. В този бързо променящ се контекст оценката на ефективността на МФР зависи от пълното зачитане на основните принципи на правото на Общността, и по-специално на член 3 от Договора от Лисабон, който поставя целта да се осигурят достойни условия на живот за гражданите при зачитане на тяхното благо ([5]) от страна на държавите членки, както и на член 311 от ДФЕС, съгласно който „Съюзът си осигурява средствата, необходими за постигане на неговите цели и успешното изпълнение на неговите политики“.

2.5. Способността на ЕС да отговаря на настоящите и бъдещите предизвикателства ще зависи именно от качествения аспект и количественото измерение на неговите стратегии за действие. Необходимо е да се разбере в кои сектори е по-добре да се изразходват средства, за да се постигнат растеж и заетост и да се даде отговор на новите предизвикателства; в какви форми изразходването е по-ефективно; по какъв начин да се направи сериозна, а не само формална оценка на инвестициите; и накрая, как да се съобщава информация за действията на европейските институции в контекста на широко разпространеното недоверие от страна на гражданите ([6]).

2.6. Поради тези причини днес може да се каже, че въпреки разбирането на положените от Комисията при предлагането на междинния преглед на МФР за периода 2014—2020 г. усилия, предложената рамка е напълно недостатъчна за справяне с предизвикателствата и приоритетите на ЕС.

3. **Специфични бележки**

3.1. По отношение на качествения аспект на прегледа на МФР ЕИСК подкрепя целта за създаване на по-прости и по-гъвкави общи и секторни финансови правила, и следователно оценява най-вече опростяването на административните изисквания за бенефициерите на средства от ЕС, както и на проверките, одита и докладването.

3.2. Въпреки това ЕИСК счита, че въвеждането на принципите за по-добро разходване на средствата и бюджетиране въз основа на резултатите не трябва да се използва неправомерно като начин за намаляване на разходите в някои сектори или програми, ползата от които е по-слабо осезаема от тази на други, тъй като се проявява в дългосрочен план или е по-трудно да се измери количествено. Това би могло се окаже особено вредно за програми като „Хоризонт 2020“, Механизма за свързване на Европа (МСЕ) и COSME. Това би могло се окаже особено вредно за програми като „Хоризонт 2020“, Механизма за свързване на Европа (МСЕ) и COSME.

3.2.1. ЕИСК подкрепя, от една страна, стимулите, които могат да насърчат отговорните и ефикасни разходи и, от друга страна, подходящата и своевременна система за мониторинг на целите в различните области на действие на бюджета на ЕС.

3.3. Все пак, това само по себе не изглежда достатъчно, за да се даде конкретен отговор на нарастващите икономически, социални и политически проблеми чрез насърчаване на растежа, заетостта и социалния стълб. Това важи най-вече при липса на допълнителни ресурси в областите, в които бюджетът на ЕС притежава добавена стойност в сравнение с политиките, които могат да бъдат въведени от отделните държави членки.

3.4. Както вече беше заявено в предишни становища на ЕИСК, предизвикателствата, пред които е изправен ЕС, правят увеличението на общностния бюджет не само желателно, но и необходимо ([7]).

([4]) Само една трета от европейските граждани имат доверие в ЕС и неговите институции. Европейска комисия, Public opinion in the European Union („Общественото мнение в Европейския съюз“) — Стандартен Евробарометър 85, май 2016 г., http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130.

([5]) „Съюзът има за цел да насърчава мира, ценностите си и благоденствието на своите народи…“

([6]) *„Междинен преглед/междинно преразглеждане на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Бюджет на ЕС, ориентиран към резултатите“* (SWD(2016) 299 final).

([7]) Становище на ЕИСК относно *„Междинен преглед на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.“* (ОВ C 229, 31.7.2012 г., стр. 32).

3.5. Отговорът на тези предизвикателства преминава първо през силна подкрепа и насърчаване на инвестициите, както публични, така и частни. През 2014 г. равнището на инвестициите е било с 15 % под регистрираната през 2007 г. стойност, точно преди голямата финансова и икономическа криза, което съответства на намаление от 430 милиарда в сравнение с върховата точка, и от около 300 милиарда в сравнение със средната стойност за последните години; освен това на пет отделни държави (Испания, Италия, Гърция, Обединеното кралство и Франция) се падат 75 % от този спад ([8]).

3.6. За да компенсира косвено липсата на инвестиции, Комисията предложи и стартира ЕФСИ, който посредством ЕИБ да активизира частни ресурси, допълващи средствата от ЕС. Неговата оценка зависи от способността да се подкрепят допълнителни проекти, освен нормално финансираните. Първоначалните анализи показват, обаче, че голяма част от проектите по ЕФСИ имат високо ниво на сходство с други по принцип финансирани от ЕИБ проекти, особено в по-развитите региони ([9]). ЕИСК призовава да се постави по-силен акцент върху истински иновативните и рискови проекти, които не могат да бъдат финансирани по друг начин и които могат да осигурят реален ръст на икономиката и заетостта в ЕС.

3.7. Кризата с мигрантите и бежанците не засяга само задълженията за приемане. Отпуснатите от ЕС средства могат да послужат и за трансформиране на плашещите рискове за вътрешната сигурност във възможности, като се извлекат потенциалните ползи за икономиката, пазара на труда и динамиката на обществото. ЕИСК — в съгласие с Европейския парламент ([10]) — счита, че отпуснатите в рамките на функции 3 („Сигурност и гражданство“) и 4 („Глобална Европа“) средства, особено за бежанската криза и външната помощ, може да се окажат недостатъчни в следващите месеци и години, и поради това призовава за завишаване на предвидените ограничения на разходите.

3.7.1. Освен това в тази връзка Комитетът осъжда кризата със солидарността в рамките на ЕС, която трябва да бъде разгледана и решена. Недопустимо е някои държави членки да приемат справедливия принцип на солидарността, когато става въпрос за разпределяне на ресурсите на МФР за периода 2014—2020 г. и същевременно да го отричат, когато следва да се намери решение на кризата с бежанците и мигрантите.

3.8. Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) са в центъра на стратегията „Европа 2020“ и нейните цели, с бюджет от 454 милиарда евро за програмния цикъл 2014—2020 г. Като основен инструмент за инвестиции на ЕС те могат да допринесат за икономическия растеж и създаването на нови висококачествени работни места, чрез по-голямо социално и териториално сближаване. Изпълнението на стартирания наскоро цикъл трябва да се наблюдава и подпомага внимателно от европейските институции, за да се гарантира постигането на очакваните резултати, договорени между Комисията, държавите членки и регионите. Това задължително преминава през активното участие на организациите на гражданското общество и социалните партньори, които са представени в ЕИСК.

3.9. Младежката безработица (около 20 % от работната сила, макар и със значителни разлики между държавите членки ([11])), несигурната трудова заетост и наличието сред младите хора на такива, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение (NEET, 19 % от населението на възраст между 20 и 34 години ([12])) остават неприемливо високи, в ущърб на тяхното образование и като цяло на човешкия капитал на Европа. Справянето с това налага, в рамките на Европейския социален фонд (ЕСФ), инициативата за младежка заетост (ИМЗ) да се укрепи и финансира с повече ресурси, с увеличаване на лимитите за разходи за функция 1б („Социално и териториално сближаване“).

3.10. В заключение, следва да се намери решение на проблема с просрочените плащания. Разликата, която се получи през последните години между поетите задължения и плащанията в полза на държавите членки, в края на 2014 г. достигна почти 25 милиарда евро и следва да бъде в процес на резорбция до края на 2016 г. Отрицателните ефекти от просрочените плащания засягат всички бенефициери на бюджета на ЕС, в това число предприятията, научноизследователските институти и местните власти. При наличието на бюджет, който сам по себе си е силно ограничен в сравнение с европейския БВП, изглежда необходимо да се гарантира поне навременното плащане на поетите задължения, като се вземат всички мерки за предотвратяване на вероятността тази ситуация да се прехвърли или да възникне отново в следващата МФР.

([8]) Европейска комисия — Европейска инвестиционна банка. *Why does the EU need an investment plan?* („Защо ЕС се нуждае от план за инвестиции?“), 2015 г.

([9]) Claeys, G.; Leandro, A. *Assessing the Juncker Plan after one year* („*Оценка на Плана „Юнкер“ след една година*“), Bruegel.org, май 2016 г.

([10]) Резолюция на Европейския парламент от 6 юли 2016 г. относно подготовката на следизборното преразглеждане на МФР за периода 2014—2020 г.: препоръки от страна на Парламента преди предложението на Комисията (P8_TA-PROV(2016)0309).

([11]) Статистика на Евростат за безработицата (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

([12]) Статистика на Евростат за младежите, неучастващи в никаква форма на заетост, образование или обучение (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training).

3.11. Следователно ЕИСК изразява съгласие с увеличаването на средствата за някои разходни пера, които се считат за високо ефективни, като „Хоризонт 2020“, МСЕ — Транспорт „Еразъм +“, COSME и Wifi4EU, както и с разширяването на ЕФСИ и ИМЗ.

3.11.1. Комитетът също така изразява съгласие с новите бюджетни кредити за справяне с миграционната криза (европейска брегова и гранична охрана, Европол, агенция в областта на убежището, обща система за убежище от Дъблин, спешна помощ в рамките на ЕС и система за влизане/излизане) и с условията на политическа и икономическа нестабилност в ЕС и съседните държави (рамка за партньорство, Европейски фонд за устойчиво развитие, макрофинансова помощ, мандат за външно финансиране за ЕИБ и техническа адаптация на пакетите за политиката на сближаване).

4. **Многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г.**

4.1. До 1 януари 2018 г. Европейската комисия ще представи предложението за МФР за периода след 2020 г. ЕИСК призовава още сега да се направи внимателна оценка на резултатите от текущия бюджет, включително с оглед на междинния преглед, както и да се обсъдят приоритетите за разглеждане и въвеждането на необходимите промени. Целта е МФР да бъде в състояние да отговори на предизвикателствата и дългосрочните приоритети на ЕС.

4.2. Кризата на ЕС произтича от липсата на стратегическа визия за бъдещето на Европа. Има опасност тази криза да се задълбочи, ако с МФР за периода след 2020 г. не се предприемат действия срещу причините за нея, които са свързани с дефицита на демокрация, дефицита на правова държава и въздействието върху социалните прослойки и „губещите“ от глобализацията производствени сектори. Ако правилата за данъчно облагане на ЕС са намалили способността на държавите членки да действат самостоятелно — създавайки несигурност на пазара на труда и в социалната система — понастоящем те дори не са създали мрежи за социална защита на гражданите на равнището на ЕС, нито дори наистина новаторска и конкурентоспособна европейска икономическа система, която да може да се справи със световните предизвикателства ([13]).

4.3. Следователно е изключително важно в новата МФР да се обърне повече внимание, и като нови ресурси, на основните стратегически приоритети за Европа, които са от решаващо значение за самото съществуване на ЕС:

— стимулиране на растежа и заетостта, особено сред младите хора, по-специално за новите професии, свързани с развитието на информационните технологии и телекомуникациите (като се започне от „интернет на нещата“ или „Индустрия 4.0“),

— създаване на подходящи средства за преквалификация с цел справяне с дълбоките промени, протичащи в производствената система и пазара на труда вследствие на новите технологии, които ще спомогнат за появата на нови професии, като същевременно премахнат други,

— преодоляване на оставения от икономическата и финансова криза инвестиционен дефицит и противодействие на все още съществуващите ефекти от самата криза, особено за средните и ниските доходи, изострени от прилагането на политики на строги икономии в държавите от еврозоната,

— устойчивост на околната среда, включително в резултат на споразуменията от Париж относно изменението на климата, с по-голямо участие на ресурсите на Общата селскостопанска политика (ОСП) и необходимостта от пренасочване на работници и професии, засегнати от прогресивната декарбонизация на икономиката,

— подпомагане на излизането на Обединеното кралство от ЕС, така че да не засегне икономиката на другите държави членки и възможностите за заетост на европейските граждани,

— външна помощ за съседните и развиващите се държави, които възприемат Европа като модел за подражание и глобален фактор.

([13]) P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?* („Какво е бъдещето на ЕС след Брекзит?“), CEPS, октомври 2016 г.

4.4. По отношение на реформата на срока на МФР ЕИСК — в съгласие с Европейския парламент ([14]) — счита за полезно той да бъде приведен в съответствие с цикъла на политиката на Комисията и Парламента, така че дебатът относно приоритетите на бюджета на Общността да попадне в центъра на кампанията за европейските избори. Изразява съгласие с предложението да се определи период от 5 + 5 години със задължително междинно преразглеждане за някои позиции, които изискват дългосрочно планиране (по-специално политиката на сближаване и политиката за развитие на селските райони), а за всички други позиции да се определи средносрочен период от 5 години, съответстващ на европейските избори.

4.5. Целесъобразно е Комисията да изготви възможно най-скоро — включително с оглед на предложението за МФР за периода след 2020 г. — точна оценка на ефектите от излизането на Обединеното кралство от ЕС по отношение на въздействието върху приходите и разходите на ЕС ([15]).

4.6. Също така, в рамките на еврозоната, подходящият бюджет следва да може да отговори на специфичните проблеми на държавите членки, които използват еврото. Припомня вече отправеното от ЕИСК предложение, съгласно което *„трябва да бърви към подходящ собствен бюджет на еврозоната със съвместно договорени правила. Това е единственият начин да се постигне напредък по пътя към обща фискална политика и смекчаване на евентуални бъдещи сътресения“* ([16]).

4.7. По отношение на приходите новата МФР ще трябва да отчита предложенията, които се разработват в момента от председателстваната от Mario Monti група на високо равнище за собствените ресурси (HLGOR), чийто окончателен доклад се очаква до края на 2016 г., заедно с подготовката от страна на Комисията на съответното законодателно предложение.

4.7.1. ЕИСК счита, че е особено важно да има нов бюджет с преобладаващи собствени ресурси, които да са добре насочени и устойчиви спрямо националните вноски, които, точно обратното, засилват погрешния принцип на „подобаваща възвръщаемост“. За тази цел Комитетът припомня вече одобреното в предходни становища ([17]), като подкрепя предложението на Европейската комисия по отношение на собствените ресурси, приходите от които ще отиват директно в бюджета на ЕС, без да минават през държавите членки. При новата система трябва да се избягва увеличаването на данъчната тежест и по-специално допълнително утежняване за гражданите в най-неравностойно положение и малките и средните предприятия.

4.7.2. Следва да се определи обща консолидирана данъчна основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) с цел увеличаване на данъчната прозрачност, подпомагане на борбата с данъчните измами и стимулиране на създаването на работни места, инвестициите и търговията в ЕС.

4.8. ЕИСК е съгласен с посланието, че Съюзът се нуждае от повече (и по-добра) Европа, а не от по-малко Европа. За да може целите на МФР да бъдат действително изпълнени, новият бюджет на ЕС трябва да бъде модел за подражание, ефективен, ефикасен и прозрачен, така че да получи доверието на европейските граждани и да направи лесно разпознаваеми за тях предимствата на Европа и цената на „отказа от Европа“.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([14]) Вж. бележка под линия 10.

([15]) Институтът за данъчни проучвания е изчислил, че средната годишна нетна вноска на Обединеното кралство в бюджета на ЕС може да бъде оценена в порядъка на 8 милиарда евро. Вж. Institute for Fiscal Studies (Институт за данъчни проучвания), 2016 г., The Budget of the EU: a guide (*„Бюджетът на ЕС: ръководство“*). Информационна бележка на Института за данъчни проучвания BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

([16]) Становище на ЕИСК за следващия европейски законодателен мандат относно *„Завършване на Икономическия и паричен съюз — Предложенията на Европейския икономически и социален комитет за следващия европейски законодателен мандат“* (ОВ C 451, 16.12.2014 г., стр. 10).

([17]) Становище на ЕИСК относно *„Преглед на бюджета на ЕС“* (ОВ C 248, 25.8.2011 г., стр. 75).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2016/1164 по отношение на несъответствията при хибридни образувания и инструменти, включващи трети държави

[COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Главен докладчик: **Mihai IVAŞCU**

Консултация	Съвет, 21.11.2016 г.
Правно основание	член 115 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	176/1/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства продължаващите усилия на Комисията в борбата с агресивното данъчно планиране под формата на Директивата за борба с избягването на данъци ([1]), които са в съзвучие с проекта на ОИСР за свиване на данъчната основа и прехвърляне на печалби (BEPS) ([2]), както и с исканията на европейските заинтересовани страни като гражданското общество, държавите членки и Европейския парламент.

1.2. Макар и да е трудно да се направи точен икономически анализ на влиянието на несъответствията при хибридни образувания, както посочва и ОИСР, ЕИСК счита, че приемането на предложението за Директива на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2016/1164 по отношение на несъответствията при хибридни образувания и инструменти, включващи трети държави ([3]) (наричана оттук насетне Директивата) би трябвало да увеличи значително постъпленията от корпоративния данък във всички държави членки.

1.3. ЕИСК счита, че настоящата директива ще достигне пълния си потенциал само ако подобни правила бъдат прилагани и в трети държави. Наличието на еднакви условия на конкуренция и справедливост в общата данъчна политика е от първостепенно значение за ефективното прилагане. Без тях единният пазар би могъл да изгуби част от своята привлекателност за сметка на по-слабо регулираните пазари, а положителното въздействие на директивата ще бъде сведено до минимум.

1.4. ЕИСК изразява съгласие, че несъответствията трябва да бъдат отстранени само когато едно от свързаните предприятия има ефективен контрол върху другото свързано предприятие, чрез участие посредством право на глас, собственост върху капитала или най-малко 50 % дял от печалбите.

1.5. Комитетът счита, че трябва да се обърне специално внимание на привнесените несъответствия, които подкопават ефективността на правилата, предназначени за отстраняване на несъответствията при хибридни образувания и инструменти и смята, че е необходимо допълнително изясняване, за да се гарантира съгласуваното им прилагане във всички държави членки.

1.6. По отношение на различните данъчни счетоводни периоди в различните юрисдикции ЕИСК изразява съгласие, че различията във времето не следва да пораждат несъответствия в данъчните резултати. Данъкоплатците обаче трябва да обявяват плащанията в двете юрисдикции в рамките на разумен период от време.

1.7. Макар и да подкрепя настоящия подход относно несъответствията при хибридни образувания и инструменти, ЕИСК счита, че държавите членки следва да разгледат и причините за хибридните споразумения, да преодоляват потенциални пропуски и да предотвратяват агресивното данъчно планиране, а не само да се стремят да получават данъчни приходи.

([1]) COM(2016) 26 final.

([2]) Свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (BEPS) представляват стратегии за избягване на данъци, които се възползват от пропуски и несъответствия в данъчните правила, за да се прехвърлят изкуствено печалби към места с ниско данъчно облагане или без данъчно облагане (http://www.oecd.org/ctp/beps/).

([3]) COM(2016) 687 final

1.8. ЕИСК препоръчва с оглед предотвратяване и/или справяне с подобни практики, всички държави членки да разгледат възможността за въвеждане и прилагане на санкции за данъкоплатците, които се възползват от хибридни споразумения.

1.9. ЕИСК предлага Комисията да изготви широкообхватен доклад, описващ състоянието на прилагането на тази директива във всички държави членки, както и общата картина по отношение на хибридните споразумения.

1.10. ЕИСК счита, че държавите членки трябва да обменят разузнавателни данни и най-добри практики, за да се ускори процесът и да се гарантира еднакво прилагане.

2. **Контекст на становището, включително съответното законодателно предложение**

2.1. През януари 2016 г. Комисията представи пакет за борба с избягването на данъци, част от програмата за по-справедливо и по-ефективно корпоративно данъчно облагане ([4]). Пакетът съдържа конкретни мерки за предотвратяване на агресивното данъчно планиране, повишаване на данъчната прозрачност и създаване на еднакви условия на конкуренция за всички предприятия в ЕС.

2.2. Пакетът от мерки включва водещото съобщение ([5]), в което е изложен политическият, икономическият и международният контекст на борбата срещу агресивното данъчно планиране и основните компоненти на пакета: Директива за борба с избягването на данъци ([6]), Директива за изменение на Директивата относно административното сътрудничество ([7]), препоръка на Комисията относно данъчните конвенции ([8]) и съобщение относно външна стратегия на ЕС ([9]) за сътрудничество с трети държави в областта на данъчното управление.

2.3. На 12 юли 2016 г. Съветът по икономически и финансови въпроси направи изявление относно несъответствията при хибридни образувания и инструменти, като отправи искане към Европейската комисия да представи предложение за правила, които са съгласувани и не по-малко ефикасни от правилата, препоръчани в доклада на ОИСР по действие 2 относно BEPS, по отношение на несъответствията при хибридни образувания и инструменти, включващи трети държави. Повечето държави членки се ангажираха да изпълнят тези препоръки.

2.4. Директивата е изменение на Директивата за борба с избягването на данъци и част от пакет, включващ предложението за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) и предложението за обща основа за облагане с корпоративен данък (ООООКД), като правилата относно несъответствията при хибридни образувания и инструменти в тези предложения съответстват на посочените в настоящата директива.

2.5. С оглед на подкрепата на държавите членки и изявленията на Съвета по икономически и финансови въпроси по тази тема, Комисията изготви предложение за изменение на Директива (ЕС) 2016/1164 по отношение на хибридните образувания и инструменти с трети държави като несъответствия при хибридни места на стопанска дейност, хибридни трансфери, привнесени несъответствия и несъответствия при дружества с двойно установяване.

2.6. Като се има предвид, че държавите членки не могат да бъдат обвързани с насоки, е необходимо да се приемат задължителни правила, за да се гарантира, че те ефективно преодоляват тези несъответствия. Самостоятелните действия на държавите членки биха довели единствено до по-голяма разпокъсаност на вътрешния пазар, продължаване на съществуването на несъответствия и предотвратяване на събирането на значителни данъчни постъпления.

2.7. Предложението на Комисията има за цел преодоляване на несъответствията, дължащи се на различията в правната квалификация на дадено образувание или финансов инструмент. Освен това разглежданото предложение е свързано с несъответствията, произтичащи от различни правила относно третирането на търговското присъствие като място на стопанска дейност. Съгласно правилата, съдържащи се в настоящото предложение, държавите членки ще бъдат задължени да откажат приспадането на плащане, извършено от данъкоплатец, или да изискат от данъкоплатеца да включва плащане или печалба в своите облагаеми доходи, в зависимост от случая.

2.8. Накрая, настоящата директива не предполага пълна хармонизация, а е ограничена до преодоляване на агресивното данъчно планиране, което използва хибридни споразумения, чрез мерки за справяне със ситуации, в които са налице приспадания в една държава, без доходите да бъдат включени в данъчната основа на другата държава или необлагане на дохода в едната държава, без той да бъде включен в другата държава, както и отстраняване на случаите на двойно данъчно облагане.

([4]) http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en.
([5]) COM(2016) 23 final.
([6]) COM(2016) 26 final.
([7]) COM(2016) 25 final.
([8]) C(2016) 271 final.
([9]) COM(2016) 24 final.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК признава, че настоящите системи за корпоративен данък са изготвени в отговор на икономическата обстановка на една отминала епоха, когато предприятията са били физически и правно свързани с местните пазари. Тъй като това вече не е общият случай, данъчната рамка трябва да бъде адаптирана към международната среда и настоящите предизвикателства.

3.2. ЕИСК приветства продължаващите усилия на Комисията в тази област, под формата на директива за борба с избягването на данъци, която се вписва добре в проекта BEPS на ОИСР, и съответства на исканията на европейски заинтересовани страни като гражданското общество, държавите членки и Европейския парламент.

3.3. ЕИСК подкрепя заключенията относно BEPS на ОИСР/Г-20 и разпоредбите, въведени чрез разглежданата директива.

3.4. ЕИСК признава, че предложението разглежда хибридните споразумения, посочени в доклада на ОИСР относно действие 2 от BEPS ([10]), но не и ситуации, в които се плаща малък данък или не се плаща данък поради ниска данъчна ставка или поради специфична данъчна система на юрисдикцията.

3.5. Хибридните споразумения се считат за разпространена техника на агресивно данъчно планиране, използвана от многонационални предприятия, които създават правни или търговски бюра в няколко държави, независимо дали става въпрос за държави членки или трети страни. Тъй като Директива (ЕС) 2016/1164 на Съвета понастоящем засяга единствено хибридни несъответствия на равнището на държавите членки, ЕИСК изразява съгласие с необходимостта от изменение на директивата със специфични правила за случаите, в които участват трети страни, единствено с цел защита на единния пазар. Въпреки това ЕИСК посочва, че приложимите в ЕС правила зависят от това дали третата държава прилага правила за хибридни несъответствия в конкретната ситуация.

3.6. ЕИСК вече посочи, че агресивното данъчно планиране подкопава данъчните основи на държавите членки с 50 до 70 милиарда евро годишно ([11]), като значителен дял от тези суми се дължи на несъответствията при хибридни образувания и инструменти, които имат и важно отрицателно въздействие върху данъчните приходи, както и върху конкуренцията, справедливостта и прозрачността. Макар и да е трудно да се направи точен икономически анализ на влиянието на несъответствията при хибридни образувания и инструменти, както посочва и ОИСР, ЕИСК счита, че приемането на предложението за разглежданата директива ще увеличи значително корпоративния данък във всички държави членки.

3.7. Не беше извършена оценка на въздействието за настоящото предложение, във връзка с директивата за изменение, поради силната връзка с изчерпателния доклад на ОИСР относно BEPS, работния документ на службите на Комисията ([12]), който предоставя важен анализ, вече проведените консултации, както и посоченото в изявлението на Съвета искане разглежданата директива да бъде представена до октомври 2016 г. Държавите членки са длъжни да приемат необходимите законови, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с настоящата директива, и да информират за това Европейската комисия най-късно до 31 декември 2018 г. ЕИСК изразява съгласие, че на този етап не е необходима оценка на въздействието.

3.8. Комисията се приканва да направи оценка и да докладва до Съвета относно прилагането на настоящата директива четири години след влизането ѝ в сила. Въпреки това, ЕИСК предлага Комисията да прави оценка на състоянието на изпълнението всяка година, като представи на Съвета оценка на прилагането една година след посочения срок. Тази оценка на прилагането следва да включва проучване на състоянието на прилагането на законодателството в държавите членки, както и всеобхватно проучване на третите държави, които са изпълнили или са в процес на изпълнение на разпоредбите на ОИСР относно BEPS, и позицията на единния пазар на ЕС в световен мащаб. Освен това ЕИСК препоръчва на Комисията да включи в доклада всякакви нарушения на националните законодателни рамки, което означава други данъчни, търговски или регулаторни резултати, ако се получат такива ситуации.

3.9. След оценката на прилагането, ЕИСК препоръчва Комисията да изготви широка оценка на въздействието на директивата върху единния пазар. Това проучване следва да се извърши веднага щом бъдат налице необходимите данни от държавите членки.

([10]) http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm.
([11]) ОВ C 264, 20.7.2016 г., стр. 93.
([12]) SWD(2016) 345 final.

4. **Конкретни бележки**

4.1. С настоящата директива се въвежда всеобхватно определение за свързани предприятия, включващи образувания, които са част от една и съща консолидирана група за целите на финансовото отчитане и предприятия, които имат значителна роля в управлението на данъкоплатеца или в които данъкоплатецът има значително влияние. ЕИСК изразява съгласие, че несъответствията трябва да бъдат отстранени само когато едно от свързаните предприятия има ефективен контрол върху другото свързано предприятие.

4.2. ЕИСК подкрепя допълнителните правила, въведени с директивата. Все пак наличието на еднакви условия на конкуренция и справедливост в общата данъчна политика е от първостепенно значение за ефективното прилагане. Без тях единният пазар би могъл да изгуби част от своята привлекателност за сметка на по-слабо регулираните пазари.

4.3. ЕИСК счита, че в ситуация, в която е налице несъответствие на хибридни образувания и инструменти, трансграничните инвестиции несъмнено са облагодетелствани в сравнение с вътрешните, което води до очевидно нарушаване на единния пазар.

4.4. Съветът предложи 31 декември 2018 г. като краен срок за държавите членки да въведат директивата в своите законодателни рамки. ЕИСК счита, че крайният срок е разумен, но препоръчва внимателно да се следи напредъкът в изпълнението, така че всички държави членки да постигнат целите на директивата преди предложения срок. Липсата на последователност в прилагането на действията може сериозно да засегне конкурентоспособността на предприятията на равнището на ЕС.

4.5. Като се има предвид, че Планът за действие по отношение на BEPS е споразумение, взето с консенсус без обвързващи разпоредби, и че не всички държави — членки на ЕС, членуват в ОИСР, ЕИСК оценява високо подкрепата на държавите, които не са членки на ОИСР, в координацията и изпълнението на проекта BEPS. Въпреки това ЕИСК препоръчва да се обърне специално внимание на процеса на прилагане в тези държави, по отношение както на разглежданата директива, така и на самата Директива за борба с избягването на данъци.

4.6. В директивата не са предложени санкции за данъкоплатците, тъй като решението дали да ги прилагат или не е от компетентността на държавите членки. ЕИСК препоръчва на държавите членки да разгледат въпроса подробно и да приложат принудителни действия, ако сметнат, че това ще възпрепятства и/или ще отстрани несъответствията при хибридни образувания и инструменти.

4.7. Тъй като Директивата за борба с избягването на данъци не е насочена към други видове несъответствия, като несъответствия при хибридни места на стопанска дейност, хибридни трансфери, привнесени несъответствия и несъответствия при дружества с двойно установяване, ЕИСК счита, че разширената формулировка на член 9 е достатъчно подробна.

4.8. По отношение на различните данъчни счетоводни периоди в различните юрисдикции ЕИСК изразява съгласие, че различията във времето не следва да пораждат несъответствия в данъчните резултати. За да се избегне приспадане без включване, обаче, данъкоплатците трябва да обявяват плащанията в двете юрисдикции в рамките на разумен период от време.

4.9. ЕИСК препоръчва всички държави членки да разгледат по-задълбочено първопричините за несъответствията при хибридни образувания и инструменти, да отстранят потенциалните пропуски и да предотвратят агресивното данъчно планиране, вместо само да се стремят да получат данъчни приходи.

4.10. Комитетът счита, че трябва да се обърне специално внимание на привнесените несъответствия, които подкопават ефективността на правилата, предназначени за отстраняване на несъответствията при хибридни образувания и инструменти. ЕИСК подкрепя усилията на Комисията за борба с двойното приспадане или приспадането без включване, получено в резултат на привнесените несъответствия, както е посочено в член 9, параграфи 4 и 5, но смята, че е необходимо допълнително пояснение.

4.11. Накрая, ЕИСК препоръчва всички държави членки да обменят разузнавателна информация и най-добри практики по време на периода на прилагане, за да се ускори процесът и да се осигури неговата съгласуваност.

Брюксел, 14 декември 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 относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на трудова заетост, изискваща висока степен на умения“

[COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)]

(2017/C 075/14)

Докладчик: **Peter CLEVER**

Консултация	Европейски парламент, 4.7.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Консултация	Съвет на Европейския съюз, 20.7.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	22.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	195/0/7

1. **Заключения и препоръки**

1.1. На фона на демографските промени ЕС зависи също и от имиграцията на висококвалифицирани работници, за да се осигури растеж и благоденствие. Задействането на потенциала на националните пазари на труда — въпреки че именно тези усилия са важни в националната политика — не е достатъчно в това отношение; по-скоро е нужна обща европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници, тъй като в световната конкуренция за специалисти Европа може да се позиционира по-добре като едно цяло, а не като отделни държави членки.

1.2. Общата стратегия за привличане на специалисти от трети държави следва да бъде цялостна и да обхваща всички важни области от първия контакт със заинтересованите от миграция специалисти до процедурите във връзка с пенсионните права. При това би трябвало да бъдат взети предвид и имигрантите, които са завършили поне част от висшето си образование в държавата. Трябва също така да се отчитат и последиците от имиграцията на специалисти за държавата на произход и да се подкрепя по-нататъшното развитие на образователните системи на тези държави.

1.3. Също така е важно да се постигне възможно най-широк консенсус, който да позволява държавите членки да се ангажират с тази стратегия и да прилагат последователно мерките, приети на равнището на ЕС. За целта трябва да се обръща внимание на по-активното участие на националните и европейските социални партньори. При наемане на работа на граждани на трети държави трябва да се гарантират равно третиране и недискриминация.

1.4. Политиката на приемането е основна област за действие за една съгласувана политика в областта на трудовата миграция. В този процес общите правила могат да улеснят достъпа на граждани на трети държави до европейските пазари на труда, но едновременно с това представляват все пак намеса в националния суверенитет. Следователно тук трябва принципно да бъдат претеглени предимствата и недостатъците на по-нататъшното хармонизиране. Пълната хармонизация на политиката на приемане в момента не изглежда нито целесъобразна, нито необходима.

1.5. Представеното от Европейската комисия предложение за реформа на синята карта в сегашния му вид в настоящото положение на нещата отива твърде далеч, тъй като тя отнема възможността на държавите членки да запазят съобразените със специфичните им нужди пътища за достъп за висококвалифицирани работници. Въпреки това е необходимо да се гарантира, че в бъдеще синята карта ще се използва по-често при приема на висококвалифицирани работници от трети държави в държавите от ЕС. Подобно на зелената карта на САЩ, синята карта би могла да се превърне в марка, която да направи от ЕС привлекателен регион за имиграция на висококвалифицирани кадри.

1.6. Като цяло предложението на Комисията за реформа на синята карта трябва да се оценява положително, тъй синята карта прави по-привлекателна имиграцията към ЕС и по-специално улеснява в значителна степен мобилността на притежателите на синята карта в ЕС. В този контекст силно се приветства фактът, че се създават по-добри възможности за бизнес пътувания в други държави членки на ЕС.

1.7. Мерките за улесняване на издаването на карти също са правилна стъпка. Въпросът за понижаването на трудовите възнаграждения обаче трябва да се разглежда критично. За висококвалифицирани кадри трябва да се отхвърли равнище, по-ниско от средните доходи.

1.8. Същото се отнася и за възможността по избор съответният професионален опит да се разглежда като еквивалентен на завършено висше образование. В този случай би трябвало да се обмисли намаляването на изисквания професионален опит от пет на три години и би било целесъобразно да се дадат поне указания за това на какви критерии следва да се основава оценката.

2. **Контекст — значението за Европейския съюз на трудовата миграция на висококвалифицирани работници и необходимостта от европейска стратегия за привличане на такива работници**

2.1. Миграционната политика има различни цели. Една от тях е стабилизирането на базата от работници в държави, които в значителна степен са засегнати от демографските промени. Друга е поемането на социална отговорност в световен мащаб, например под формата на приемането на бежанци. **Предвид многопластовия характер на темата, вниманието в настоящото становище се съсредоточава върху трудовата имиграция на висококвалифицирана работна ръка от трети държави.**

2.2. Без имиграция от трети държави демографските промени през следващите две десетилетия ще доведат до значително намаляване на населението в трудоспособна възраст в ЕС. Същевременно броят на възрастните хора чувствително ще се повиши. **Подобна тенденция поставя значителни предизвикателства** по отношение на планирането на публичните бюджети, тъй като на по-малкия брой (нетни) платци съответстват по-голям брой (нетни) получатели на държавни помощи. Освен това съществува опасност от недостиг на работна ръка на пазара на труда.

2.3. С оглед на преодоляването на тези отрицателни последици от демографските промени, най-напред трябва да се повиши наличният потенциал на работната ръка в държавите — членки на ЕС. В този процес трябва да се предприемат големи усилия, по-специално при целеви групи в неравностойно социално положение, за да получат необходимата за пазара на труда квалификация. Освен това мобилността в рамките на Европейския съюз може да спомогне в средносрочен план за стабилизиране на базата от работници в държавите, които са особено засегнати от демографските промени. Тази вътрешно европейска мобилност все още не се използва във възможната от правна и оперативна гледна точка степен. Двете заедно обаче не са достатъчни. **Тези усилия трябва да бъдат допълнени от целенасочена, дългосрочна стратегия за насърчаване на законната имиграция на квалифицирани работници от трети държави.**

2.4. Понастоящем **положението на пазара на труда в държавите — членки на ЕС,** е **много различно**. Докато в някои държави съществува недостиг на квалифицирани работници, други се отличават с високо равнище на безработица. Вследствие на това съществуват и фундаментални различия по отношение на търсенето на работници имигранти и възможностите за интеграция на имигрантите от трети държави. **Поради това стратегиите в областта на миграцията на отделните държави членки трябва също да бъдат замислени по различен начин.**

2.5. В същото време е необходимо по-тясно сътрудничество по отношение на привличането на висококвалифицирани работници за пазарите на труда в Европа. За разлика от нискоквалифицираните работници тези хора имат възможност да мигрират и в други държави, по-специално в англоезичния свят, и са обект на ухажване от тези държави, така че Европа и в това отношение е изправена пред конкуренция. **Така само 31 % от висококвалифицираните имигранти от държави извън ЕС в ОИСР избират да работят в държава — членка на ЕС.** Основна пречка за имиграцията на висококвалифицирани работници в ЕС са липсата на познания по съответните езици на държавите. Друга е, че по-специално по-малките държави членки често са слабо познати извън Европа и затова често погрешно се възприемат като по-малко привлекателни.

2.6. В този контекст ЕС трябва да играе важна роля за съчетаване на дейностите на държавите членки за привличане на висококвалифицирани работници от трети държави и повишаване по този начин на ефективността на тези дейности. Освен това представянето на държавите членки заедно като една европейска общност носи значителни предимства в съревнованието за международно мобилни квалифицирани работници. **С оглед на повишаването на привлекателността на ЕС като дестинация за висококвалифицирани имигранти от трети държави е необходима целенасочена европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници,** тъй като само по този начин ЕС може да запази и подобри позицията си в световното съревнование за висококвалифицирани работници.

2.7. Успехът на една европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници зависи обаче в значителна степен от това доколко в нея се вземат под внимание националните дадености, както и доколко **държавите — членки на ЕС, са ангажирани с нея**. Поради това трябва се търси възможно най-широк консенсус по отношение на съответните мерки, както и съответно да се цели осигуряване на необходимата правна рамка за имиграцията на квалифицирани работници.

3. **Елементи на една европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници**

3.1. В рамките на една обща стратегия за насърчаване на законната миграция на висококвалифицирани работници следва да бъдат планирани мерки на европейско равнище за **осъществяване на контакт с квалифицирани работници от трети държави и наемането им**. Многообещаващ подход в това отношение би могъл да бъде създаването на **Европейска база данни за таланти**, в която квалифицирани работници от трети държави, интересуващи се от миграция, могат да се регистрират с квалификациите си, и посредством която заинтересованите работодатели могат да осъществят пряк контакт с тях. Други елементи на една европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници следва да бъдат предоставянето на информация за Европейския съюз, за съответните разпоредби за миграцията и положението на пазара на труда в държавите членки. Освен това би трябвало да се противодейства на негативните настроения на местното население спрямо имигрантите чрез **подходяща рамка за мобилността** на квалифицираните работници от трети държави в рамките на ЕС, **съгласувана процедура за признаването на квалификациите** от трети държави, както и създаването на **европейска култура на гостоприемство**. В разработването на тази рамка следва да бъдат ангажирани националните и европейските социални партньори.

3.2. При това една стратегия за насърчаване на законната имиграция на квалифицирани работници от трети държави би трябвало да взема предвид не само лица, които идват в държавите — членки на ЕС, с вече придобита квалификация, но и тези, които тепърва ще завършат образованието си или част от него. В този контекст горещо се приветстват приетите с **новата директива на ЕС за престой с цел провеждане на следване и научно изследване (Директива (ЕС) 2016/801)** облекчения за допълваща трудова дейност на учащите се и възможността след завършване на образованието си те да могат да останат най-малко девет месеца в страната, за да си търсят работа. Освен това целенасочени предложения за предоставяне на информация и консултации в университетите трябва да информират учащите се за перспективите им на пазара на труда в ЕС.

3.3. Гражданите на трети държави, законно регистрирани в ЕС, **не бива да бъдат дискриминирани**. Те трябва най-напред да получават обичайното за местното население възнаграждение и да бъдат третирани при същите условия на труд.

3.4. По отношение на **привличането на вече квалифицирани работници трябва** да се подхожда **много внимателно**, тъй като много потенциални държави на произход също изпитват недостиг на висококвалифицирани работници. Трябва да се избягва изтичането на мозъци от такива държави. При все това временната имиграция на квалифицирани работници в рамките на *„движение на мозъци“* може да допринесе за икономическото развитие в тези държави. В този случай трябва да се гарантира, че временно завръщане в страната на произход не води до автоматично прекратяване на издаденото разрешение за работа в държава — членка на ЕС. Във всички случаи една целева стратегия за привличане на квалифицирани работници от по-слабо развити държави би трябвало да бъде придружена от мерки в областта на политиката за развитие, които наред с останалото да подкрепят държавите на произход при по-нататъшното развитие на системите им на образование. Насоката на тази политика на развитие трябва да бъде в интерес на страните на произход и нейна цел не бива да бъде нарастването на потенциала за по-нататъшно наемане на квалифицирани професионалисти от тези държави.

3.5. С цел ограничаване на незаконната имиграция ЕС планира да сключи допълнителни **целенасочени партньорства в областта на миграцията с ключови държави на произход и на транзитно преминаване**. Подобни партньорства следва да се използват и за насърчаване на законната миграция. Досега в рамките на партньорствата в областта на миграцията тази възможност беше използвана в незначителна степен. В това отношение могат да бъдат договорени целеви мерки за развитие на квалифицирани работници в държавите партньори, както и за по-лесна миграция в Европа (евентуално обвързана с квоти). По този начин може също така да се противодейства на незаконната миграция, тъй като се създава законна алтернатива за много хора, които се интересуват от миграция. Тази алтернатива по правило изисква допълнителни инвестиции в обучение, което може да окаже положително въздействие и върху равнището на образование в държавите на произход.

4. **Необходимост от обща политика на приемане и нейните граници**

4.1. Политиката на приемане е важна част от всяка стратегия за привличане на квалифицирани работници. Тя урежда не само достъпа за граждани на трети държави до пазара на труда на съответната държава членка, но и доколко те могат да се движат в рамките на ЕС, както и да бъдат придружавани от членове на семействата им или те да се присъединяват към тях. Тези въпроси също са от голямо значение от гледна точка на привлекателността на ЕС за квалифицирани работници от трети държави.

4.2. Определянето на хармонизирани правила за предоставяне на разрешения за пребиваване, които са валидни в целия ЕС, винаги представлява значително посегателство срещу националния суверенитет. В този смисъл е вярно, че колкото повече са хармонизирани националните рамки в областта на правото на пребиваване и колкото по-малка е свободата на преценка на държавите членки, толкова по-сериозно е посегателството. Поради това решението за хармонизирани критерии за приемане трябва по принцип да се предхожда от задълбочена преценка на предимствата на валидни за целия ЕС правила, от една страна, и многообразието от национални нужди и интереси, от друга.

4.3. **Нуждите от работна ръка от трети държави се различават много силно в отделните държави — членки на ЕС**. Поради това в член 79 от ДФЕС правилно се предоставя възможност за разработване на равнището на ЕС на обща имиграционна политика, без при това да се отменя правото на държавите членки да определят собствените си национални политики на приемане. Причината за това е, че националните критерии за приемане по отношение на трудовата имиграция от трети държави по правило са по-добре съобразени с особеностите на националите пазари на труда. Проучванията на пазара на труда могат също да бъдат от значение за управление на трудовата имиграция и би трябвало да бъдат оставени на преценката на държавите членки.

4.4. **Въпреки това е абсолютно необходима обща рамка,** тъй като икономиките на държавите — членки на ЕС, са много тясно свързани в рамките на европейския вътрешен пазар. Така много предприятия разполагат с производствени обекти в няколко държави на ЕС и продават продуктите и услугите си в целия ЕС. Вследствие на това предприятията трябва също така често да командироват работници от трети държави със специфични квалификации за кратки периоди от време в различни държави — членки на ЕС. Ако те не попадат в приложното поле на директивата за вътрешнокорпоративен трансфер (т. нар. Директива за ВКТ) и съответното разрешение за пребиваване не дава право на работа в друга държава на ЕС, това прави трудно командироването на граждани на трети държави. Подобни проблеми възникват и за имигрантите, които се установяват като самостоятелно заети лица в държава на ЕС и които искат или трябва да осъществяват стопанската си дейност в няколко държави на ЕС. **Тази нужда от мобилност по отношение на висококвалифицирани граждани на трети държави трябва на всяка цена да се вземе под внимание.**

5. **Опитът със синята карта на ЕС и необходимостта от реформи**

5.1. Заедно с други инструменти синята карта на ЕС е важен елемент на една обща стратегия за привличане на квалифицирани работници. **Тя би могла да спомогне извънредно много за привличането на работници от трети държави**, тъй като подобно на американската зелена карта може да представлява маркетингов инструмент за рекламирането на ЕС като регион, в който хората могат да имигрират. Освен това тя улеснява висококвалифицираните работници, които се интересуват от имиграция, да преценят възможностите си за достъп до европейските пазари на труда, тъй като във всички държави — членки на ЕС — поне от структурна гледна точка, се прилагат едни и същи критерии. По този начин картата може също така да насърчава миграцията в ЕС.

5.2. **Успехът на синята карта в отделните държави — членки на ЕС,** обаче **е различен**. Докато в държава като Германия например тя представлява важен елемент на стратегията за привличане на квалифицирани работници, други държави я използват рядко или въобще не я използват и продължават да разчитат основно на националните си разрешения за пребиваване. През 2015 г. 14 600 от първоначално предоставените 16 800 сини карти бяха издадени в Германия. Това съответства на дял от почти 90 %. В никоя друга държава — членка на ЕС, броят им не надвиши 1000. В няколко държави на ЕС бяха издадени дори по-малко от двадесет сини карти. Тук попадат и държави със сравнително стабилни пазари на труда, като например Нидерландия и Швеция.

5.3. Следователно много държави — членки на ЕС, не използват синята карта на ЕС като стратегически инструмент за привличане на висококвалифицирани работници от трети държави. В резултат на това квалифицираните работници от трети държави, които се интересуват от миграция в ЕС, не възприемат като цяло синята карта на ЕС като марка, представляваща общата имиграционна политика на ЕС, и поради това потенциалът ѝ не може да бъде разгърнат. С оглед на това Европейската комисия представи предложение за реформа на синята карта на ЕС.

5.4. **Като цяло предложението на Комисията за реформа на синята карта трябва да се оценява положително**, тъй като то си поставя за цел да разгледа важните въпроси, като взаимодействието на картата с други национални разрешения за пребиваване, мобилността на квалифицираните работници от трети държави в рамките на ЕС и опростяването на критериите за издаване, и да предложи решения за тях. **Въпреки това предложението се нуждае от съществени подобрения.**

5.5. В предложението на Европейската комисия се предвижда, че на висококвалифицирани работници имигранти от трети държави не следва повече да се издават разрешения за пребиваване, различни от синята карта на ЕС. Единствените изключения биха могли да представляват особени професионални групи, като например самостоятелно заети лица и учени. Поради липсата на гъвкавост, за държавите членки е трудно да изготвят миграционната си политика в съответствие с нуждите от квалифицирани работници и да реагират конкретно на специфични ситуации на недостиг на работна ръка. **Поради това не е целесъобразно да се забраняват напълно други начини за достъп на висококвалифицирани наети лица**. **По-скоро държавите членки трябва да имат възможността да запазят и занапред своите национални системи.**

5.6. **Въпреки това синята карта на ЕС трябва да залегне по-силно в политиките на приемане на държавите — членки на ЕС.** За тази цел в съображенията на директивата би могло да бъде вмъкнат текст, който да насърчава държавите членки да предпочитат издаването на синя карта на ЕС вместо на национални разрешения за пребиваване, когато съответният кандидат изпълнява критериите за предоставяне на синя карта на ЕС. По този начин свободата на преценка на национално равнище не би била толкова силно ограничена, както при забрана на други разрешения. Освен това трябва да се отбележи, че успехът на синята карта на ЕС не зависи единствено от установяването на съответни правила в директивата на ЕС, но също така и от поемането на ясен ангажимент от страна на държавите — членки на ЕС, по отношение на картата. Синята карта на ЕС ще бъде успешна само когато държавите — членки на ЕС, осъзнаят добавената ѝ стойност.

5.7. Понижаването на праговете на трудовите възнаграждения е целесъобразно, но предложението на Комисията отива твърде далеч

5.7.1. Прилаганите досега прагове на трудовите възнаграждения от поне 1,5 пъти от средното брутно годишно възнаграждение или 1,2 пъти при професиите с недостиг на работна ръка могат да представляват пречка в отделните държави на ЕС, по-специално за работниците, които току-що навлизат в професиите си. Следователно намаляване на тези прагове може да бъде правилна стъпка, към което обаче синдикатите отправят критики. Според ЕИСК трябва да се гарантира, че висококвалифицираните лица, навлизащи на пазара на труда, в никакъв случай не бива да получават възнаграждение под средното трудово възнаграждение. Прагът от 0,8 в предложението на Комисията е твърде нисък.

5.7.2. Тази оценка се основава на факта, че в изчисляването на средното брутно възнаграждение са включени всички наети лица и че висококвалифицираните кадри дори и при започването на кариерата си следва да могат по правило да получават заплати, които са над средното равнище, за работа, съответстваща на квалификациите им. **Ако в дадена държава членка съществува недостиг на квалифицирани работници, е целесъобразно да се определят сравнително ниски прагове на трудовите възнаграждения за предоставянето на синята карта на ЕС, но ако равнището на безработица е високо, дори и сред квалифицираните работници, по правило са подходящи по-високи прагове.** Освен това не следва да се създава впечатлението, че синята карта на ЕС би се използвала за внасяне на „евтина“ работна ръка в ЕС. Това би могло да попречи на необходимото положително приемане на правилата.

5.7.3. Освен това трябва да се отбележи, че в директивата все още не е ясно определено **как следва да се изчислява показателят за средното възнаграждение**, което може да окаже силно въздействие върху праговете на трудовите възнаграждения, които в крайна сметка ще бъдат приети.

5.8. Планираното по-нататъшно опростяване на условията за издаването на синята карта на ЕС следва да се приветства.

5.8.1. Предложението на Комисията за **намаляване** от 12 на 6 месеца **на минималната продължителност** на трудовия договор, който трябва да се представи с цел получаване на синя карта на ЕС, е целесъобразно, тъй като то ще улесни работодателите, които изпитват съмнения по отношение на действителните умения на висококвалифицираните граждани на трети държави, да сключат трудов договор и по този начин ще насърчи имиграцията.

5.8.2. Наличието и занапред на възможността съответният професионален опит да се разглежда като еквивалентен на завършено висше образование, се оценява положително, но би трябвало да остане незадължително. Следва да се преосмисли и намаляването на необходимия сравним професионален опит от пет на три години. Във връзка с това е целесъобразно да се дадат поне указания за това на какви критерии следва да се основава оценката, така че да се избегнат твърде големите различия в тълкуването от страна на държавите членки.

5.8.3. Би било **целесъобразно синята карта на ЕС да се предлага на граждани от трети държави, на които е предоставена закрила**, и които отговарят на изискванията за квалифицирани имигранти, тъй като на добре квалифицирани бежанци трябва да се предоставя по-лесен достъп до пазара на труда.

5.9. Новите правила за мобилност на притежателите на синя карта в рамките на ЕС представляват важна стъпка.

5.9.1. Също така следва да бъде възможно висококвалифицирани работници да се наемат при нужда за кратки периоди от време в други държави — членки на ЕС. Поради това предложените от Комисията ясни **правила за командировките в други държави — членки на ЕС**, са важна стъпка в правилната посока. Предложената максимална продължителност от 90 дни в рамките на 180-дневен период следва да се обсъди още веднъж с експерти, запознати с практиката.

5.9.2. Възможността за кандидатстване за синя карта в друга държава — членка на ЕС, след едногодишно пребиваване без повторна подробна проверка на квалификациите е подходящ начин за насърчаване на мобилността в рамките на ЕС.

6. **Интеграционната политика като важна част от европейската стратегия за привличане на квалифицирани работници**

6.1. За гарантиране на базата от квалифицирани работници в Европа в контекста на демографските промени не е достатъчно да бъдат привлечени достатъчно квалифицирани работници от трети държави посредством миграция. По-скоро на тях трябва да им бъдат предложени и **добри перспективи за интеграция**, така че да могат да разгърнат напълно потенциала си на европейските пазари на труда, а също и да решат да останат в Европа за дълъг период от време. Поради това представеният от Европейската комисия план за действие за интеграцията трябва да се приветства и с оглед на трудовата имиграция.

6.2. Всяка форма на желана имиграция е израз и на отхвърляне на расизма и ксенофобията. Това е изцяло в съответствие с ценностите на ЕС и е водещ принцип на политиката и обществото.

6.3. Много положителен е фактът, че в плана за интеграция се разглежда и **периодът преди пристигането в Европа**, тъй като се поставят важни основи за успешна интеграция още преди пристигането в приемащата държава. Това се отнася по-специално за придобиването на езикови умения. Тъй като езиковите курсове и други възможности за образование, насочени към евентуална имиграция в ЕС, подобряват перспективите за кариера в ЕС, те го правят и по-привлекателна дестинация за участниците от трети държави. Така те могат също да допринесат пряко за подпомагането на привличането на квалифицирани работници от трети държави.

6.4. Макар планът за интеграция да включва отделни мерки за висококвалифицирани работници, като например по-тясно сътрудничество при признаването на чуждестранни квалификации, по същество той е насочен към други групи имигранти с по-голяма нужда от подпомагане. И това е правилно. При все това една обща стратегия за привличане на квалифицирани работници от трети държави следва да надхвърля съществуващия план за интеграция, за да обединява **целенасочени предложения за интеграция за висококвалифицирани работници**. В този контекст трябва да се вземат предвид препоръките, приети от Европейския форум за миграцията през април 2016 г.

Брюксел, 14 декември 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 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги“

[COM(2016) 128 final — 2016/0070 (COD)]

(2017/C 075/15)

Докладчици: **Vladimíra DRBALOVÁ** и **Ellen NYGREN**

Консултация	Европейски парламент, 11.4.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	22.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	180/84/30

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства ангажимента на Европейската комисия да работи за задълбочен и по-справедлив единен пазар като един от основните приоритети на нейния мандат, както и усилията ѝ чрез своя План за инвестиции за Европа да придаде допълнителен импулс на трансграничното предоставяне на услуги.

1.2. ЕИСК подкрепя решението на ЕК да въведе Директивата за осигуряване на изпълнението 2014/67/ЕС ([1]) с цел подобряване на общото тълкуване и прилагане на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници ([2]).

1.3. Директивата за осигуряване на изпълнението и настоящото предложение за целево преразглеждане на Директивата относно командироването на работници се отнасят за различни аспекти на използването на командироването на работници. Те не само се допълват взаимно, но очакваните резултати от прилагането на Директивата за осигуряване на изпълнението биха могли да предоставят и по-ясна картина на реалното положение.

1.4. ЕИСК подкрепя по принцип предложението на Комисията за преработка на Директивата относно командироването на работници. Принципът „еднакво възнаграждение за еднакъв труд на едно и също място“ е основният елемент на стълба на социалните права в Европа.

1.5. ЕИСК счита, че колективните трудови договори са ориентир за размера на трудовото възнаграждение.

1.6. ЕИСК подчертава, че изключителната роля на социалните партньори не е била зачетена и се пита защо с тях не е била проведена надлежна консултация в съответствие с член 154, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

1.7. ЕИСК приветства по принцип факта, че Комисията конкретно определя максималната продължителност на периода на командироването. Ограничаването му до 24 месеца представлява стъпка в правилната посока, но ограничаване до 6 месеца би било по-близо до реалностите в бизнеса.

([1]) Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11).

([2]) Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1).

1.8. ЕИСК настоява в Директивата относно командироването на работници да се внесе пояснение, че директивата определя минимален, а не максимален стандарт. За тази цел е необходимо да бъде разширено правното основание.

2. **Европейска политическа рамка**

2.1. Свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на Европейския съюз.

2.2. Следва да се прави разграничение между свободното движение на работници и свободата на предоставяне на услуги съгласно член 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). *Свободното движение на работници* дава на всеки гражданин правото да се придвижва свободно в друга държава членка, за да работи и пребивава там за тази цел, и го защитава срещу дискриминация по отношение на заетостта, възнаграждението и другите условия на труд в сравнение с гражданите на въпросната държава членка.

2.3. За разлика от това *свободата на предоставяне на услуги* дава на предприятията правото да предоставят услуги в друга държава членка. За тази цел те могат да командироват свои собствени работници временно в другата държава членка, за да извършат работата, необходима за предоставяне на услугите.

2.4. На 16 декември 1996 г. Европейският парламент и Съветът приеха **Директива 96/71/ЕО** относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги ([3]).

2.5. Целта на директивата е упражняването на свободата на предоставяне на трансгранични услуги по смисъла на член 56 от ДФЕС да се съчетае с подходяща защита на правата на работниците, които са временно командировани в чужбина за тази цел.

2.6. През октомври 2010 г. в своето съобщение, озаглавено „За Акт за единния пазар: За изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика — 50 предложения с оглед подобряване на условията на работа, предприемачество и търговия за всички нас“ ([4]), Комисията представи две предложения, чиято цел е да спечелят отново общественото доверие и подкрепа: едното се отнася за баланса между основните социални права и икономическите свободи, а другото — за командироването на работници.

2.7. През март 2010 г. европейските социални партньори представиха доклад ([5]) за последиците от решенията на Съда на ЕС. В доклада бяха подчертани големите различия между решенията. Докато BUSINESSEUROPE се противопостави на преразглеждането на директивата (но прие необходимостта от изясняване на някои аспекти, свързани с осигуряването на нейното изпълнение), ETUC поиска тя да бъде основно изменена.

2.8. През декември 2012 г. Комисията публикува предложение за изпълнението на Директива 96/71/ЕО. **В Директивата за осигуряване на изпълнението** ([6]) се установява обща рамка от целесъобразни разпоредби, мерки и механизми за контрол, необходими за по-доброто и по-уеднаквено въвеждане, прилагане и осигуряване на практическото изпълнение на Директива 96/71/ЕО, в т.ч. мерки за предотвратяване и санкциониране на всякакъв вид заобикаляне или нарушаване на приложимите правила. В същото време тя предоставя гаранции за защита на правата на командированите работници и за премахване на необосновани пречки пред свободното предоставяне на услуги.

2.9. Крайният срок за транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението беше 18 юни 2016 г., а не по-късно от 18 юни 2019 г. Комисията следва да представи доклад до Европейския парламент, Съвета и ЕИСК относно нейното прилагане и изпълнение и, при необходимост, да предложи изменения и промени. В своя преглед Комисията, след консултации с държавите членки и европейските социални партньори, ще прецени адекватността и целесъобразността на всички въведени и прилагани мерки, включително адекватността на наличните данни във връзка с командироването.

([3]) Вж.бележка под линия 2 .
([4]) COM(2010) 608 final/2.
([5]) Текстът бе представен по време на конференцията относно командироването на работници и трудовите права, организирана от испанското председателство на ЕС на 23 март 2010 г. в Овиедо. Дебатът за пореден път показа, че мненията на участниците са разделени.
([6]) Вж. бележка под линия 1.

3. **Предложение за целево преразглеждане на Директивата относно командироването на работници**

3.1. Според последните налични данни през 2014 г. са били извършени над 1,9 млн. командирования в ЕС, което представлява 0,7 % ([7]) от общата работна сила на ЕС. Това представлява увеличение от 10,3 % спрямо 2013 г. и 44,4 % по отношение на 2010 г. Тази статистика се основава на броя на формулярите A1, издадени от националните органи за социално осигуряване. Броят на нерегистрираните, но фактически командировани работници, не е известен.

3.2. В Директивата относно командироването на работници от 1996 г. се предвижда регулаторна рамка за установяване на подходящ и справедлив баланс между целите за насърчаване и улесняване на трансграничното предоставяне на услуги, осигуряването на защита на командированите работници и гарантирането на равнопоставеност между чуждестранните и местните конкуренти.

3.3. Сега Комисията поставя на обсъждане предложение за целево преразглеждане на тази директива, с което цели както да разреши въпроса с нелоялните практики ([8]), така и да насърчи принципа, че един и същи труд на едно и също място следва да бъде възнаграждаван по един и същи начин.

3.4. Предложението беше публикувано преди крайния срок за транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението от 2014 г. и преди да може да бъде извършена оценка на прилагането ѝ. Много от предизвикателствата, свързани с командироването на работници, продължават да бъдат свързани с недоброто прилагане и липсата на контрол в държавите членки. В същото време основната цел на предложеното преразглеждане е да се поясни принципът на равно заплащане. Тази цел може да се постигне само с преразглеждане на самата Директива 96/71/ЕО.

3.5. В това отношение ЕИСК вече призна, че ефективното прилагане на Директивата относно командироването на работници „не бива да изключва частично преразглеждане на Директивата относно командироването на работници с цел последователно прилагане на принципа за месторабота, давайки възможност законодателно да се постанови, че за една и съща работа, извършвана на едно и също място, се полагат едни и същи условия на труд и на заплащане“ ([9]).

3.6. Предложението беше публикувано без предварителна консултация с европейските социални партньори, които изпратиха съвместно писмо до Комисията с искане да бъдат надлежно консултирани в съответствие с член 154, параграф 2 от ДФЕС.

3.7. Публикуването на предложението на Комисията доведе до различни виждания, които предизвикаха разделение между държавите членки, социалните партньори и самите предприятия. Предложената директива не следва да навреди на конкурентоспособността нито да създаде нови пречки за доставчиците на трансгранични услуги. В същото време преразглеждането следва да гарантира лоялната конкуренция на единния пазар и да предотврати дискриминацията на работниците въз основа на тяхната националност.

3.8. В съответствие с Протокол № 2 към Договорите ([10]) четиринадесет камари на национални парламенти изпратиха мотивирани становища до Комисията, посочвайки, че предложението на Комисията за преразглеждане на Директивата относно командироването на работници не е съобразено с принципа на субсидиарност, вследствие на което се задейства процедурата „жълт картон“. В резултат на извършения преглед на субсидиарността, на 20 юли Комисията стигна до заключението ([11]), че предложението за целево преразглеждане на Директива 96/71/ЕО е в съответствие с принципа на субсидиарност, залегнал в член 5, параграф 3 от ДЕС и че не е необходимо оттегляне или изменение на предложението. Поради това Комисията поддържа предложението.

3.9. Част от бизнес общността е на мнение, че предложението нарушава принципа на пропорционалност. Някои дружества смятат, че предложените промени ще доведат до правна несигурност и допълнителни административни тежести. Те са на мнение, че преразглеждането може да засегне в особена степен дружества от държави членки с по-ниски равнища на заплати, които възнамеряват да предоставят трансгранични услуги в рамките на единния пазар, и че това е в противоречие с намерението и усилията за укрепване на процеса на сближаване в рамките на ЕС.

([7]) Вж. Европейска комисия „Доклад относно преносимите документи A1, издадени пред 2014 г.“, публикуван през декември 2015 г. Необходимо е да се вземе предвид фактът, че ситуацията в отделните страни се различава и 0,7 % е само усреднена стойност. Реалността е някъде в диапазона 0,5 % — 3,6 % и последиците за държавите членки също са различни.

([8]) Вж. и становището на ЕИСК относно „*По-справедлива трудова мобилност в рамките на ЕС*“, прието на 27 април 2016 г. (ОВ C 264, 20.7.2016 г., стр. 11).

([9]) Становище на ЕИСК относно „Социалното измерение на вътрешния пазар“, прието на 14.7.2010 г., параграф 1.7 (ОВ C 44, 11.2.2011 г., стр. 90).

([10]) Протокол № 2, приложен към Договорите, относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

([11]) Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и националните парламенти относно предложението за директива за изменение на Директивата относно командироването на работници във връзка с принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2, COM(2016) 505 final от 20 юли 2016 г.

3.10. Други, включително профсъюзите, считат, че предложеното преразглеждане и по-специално идеята за „заплащане за един и същи труд на едно и също място“, ще осигури равнопоставеност на предприятията и ще доведе до по-голямо изравняване на правата на работниците в ЕС. То също така ще укрепи процеса на сближаване във възходяща посока в рамките на ЕС, като премахне *inter alia* разликите в трудовото възнаграждение между работниците от старите и новите държави членки.

3.11. Предложението на Комисията беше придружено от оценка на въздействието ([12]), в която се заявява, че предложените мерки за прилагане на преразгледаната директива ще имат различно въздействие върху различните държави членки, сектори и предприятия, и се отбелязва, че много ограничените данни относно командироването на работници все още представляват проблем.

3.12. През 2010 г. Eurofound публикува доклад относно „Командированите работници в Европейския съюз“ ([13]), в който се прави преглед на явлението в държавите — членки на ЕС, и в Норвегия. Докладът съдържа обзор на наличните източници на информация относно броя на командировките и се предоставят числа за тези държави, за които има такива. Проучването на Eurofound показва, че липсват данни относно общия брой и характеристиките на командированите работници в рамките на ЕС.

3.13. Този доклад на Eurofound беше последван от две неотдавнашни изследвания относно по справедливата мобилност в рамките на трудовия пазар: „Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers“ („Актуална информация относно напредъка на държавите членки при транспонирането на Директивата за осигуряване на изпълнението на Директивата относно командироването на работници“) и „Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union“ („Проучване на измамни форми на договорна дейности в Европейския съюз“) ([14]).

4. **Основни промени в предложеното преразглеждане на Директива 96/71/ЕО**

4.1. ***Възнаграждение***

4.1.1. Комисията предлага понятието „минимални ставки на заплащане“ да се замени с „възнаграждение“. Според предложението на ЕК понятието „възнаграждение“ обхваща всички елементи на възнаграждението, които са задължителни в приемащата държава членка.

4.1.2. Комисията внесе предложението в отговор на много призиви за действие с цел справяне с причините за разликите в заплатите. Според Комисията има несъответствие между условията, прилагани за местните работници, и тези за командированите. Според оценката на въздействието, придружаваща предложението, разликата в заплатите между командированите и местните работници се оценява в границите между 10 и 50 % в зависимост от държавата и сектора. Правилата за диференцирано заплащане нарушават равнопоставеността между предприятията. Понятието „минимални ставки на заплащане“ не е същото като задължителните правила, които се прилагат за местните работници.

4.1.3. Ето защо според Комисията понятието „възнаграждение“ може по-добре да способства за постигането на равнопоставеност на единния пазар на услуги. Понятието „възнаграждение“ обхваща всички елементи, плащани на местните работници, ако са установени в закон или колективен трудов договор, които се прилагат общо по отношение на всички подобни предприятия в географския район и в съответната професия или промишлен отрасъл, и/или, при липса на такава система, в колективни трудови договори, които са били сключени от най-представителните организации на работодателите и работниците на национално равнище и които се прилагат на цялата територия на държавата. Понятието „възнаграждение“ може да включва някои елементи, които не са включени в понятието „минимална ставка на заплащане“, като надбавки за прослужено време, допълнителни възнаграждения и надбавки за мръсен, тежък и опасен труд, бонуси за качество, 13-а заплата, пътни разноски, ваучери за храна, макар че повечето приемащи държави вече са включили някои от тези елементи в „минималната ставка на заплащане“.

([12]) Оценка на въздействието, придружаваща Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, SWD(2016) 52 final от 8 март 2016 г.

([13]) Доклад на Eurofound относно „Posted workers in the European Union“ (Командированите работници в Европейския съюз), Roberto Pedersini и Massimo Pallini, публикуван през 2010 г. (на английски език).

([14]) Предварителните констатации от двата научноизследователски проекти бяха представени по време на конференцията на Обсерваторията на пазара на труда на ЕИСК на тема „Към по-справедлива мобилност в ЕС“, проведена на 28 септември 2016 г. Вж. Eurofound (2016 г.) Актуална информация от EurWORK относно „Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers“ и Eurofound (2016 г.) „Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union“.

4.1.4. Според Комисията въвеждането на понятието „възнаграждение“ ще допринесе за по-голяма яснота относно съставните елементи на възнаграждението и за намаляване на сегашните междусекторни различия при задължителното прилагане на колективните трудови договори. Понятието „възнаграждение“ следва също така да премахне всяка неяснота по отношение на равнището на заплащане, което трябва да се гарантира на командированите работници. Предложеното преразглеждане има за цел да кодифицира съдебната практика на Съда на Европейския съюз по дело C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto, за да се повиши значително правната сигурност както за работниците, така и за дружествата ([15]).

4.1.5. Комисията твърди, че предложението няма да засегне правомощията и традициите на държавите членки при определянето на заплатите и, че се зачита силната автономна роля на социалните партньори. В този контекст е обезпокоително, че Комисията предлага да се заличи формулировката в настоящата директива, като посочва, че „понятието за минимални ставки на заплащане се определя от националното законодателство и/или практиката на държавата членка, на чиято територия се командирова работникът“. Тази разпоредба е важна, за да се осигури съответствие с различните национални системи на колективни трудови правоотношения.

4.1.6. За целта на настоящата директива понятието „възнаграждение“ следва да се определя от националното законодателство, колективните трудови договори и/или практиката на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът.

4.1.7. Настоящата директива не следва да възпрепятства прилагането на реда и условията за наемане на работа в приемащата държава или в държавата на произход на командирования работник, които са по-благоприятни за работниците, в частност чрез упражняването на основното право на работниците и работодателите да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на своите интереси, включително стачни действия, за защита и подобряване на условията на живот и труд на работниците, включително правото на равно третиране.

4.1.8. За да се гарантира правилното транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението, държавите членки са длъжни да публикуват на единен уебсайт информация относно реда и условията за наемане на работа, приложими за работниците, командировани на тяхна територия. Нови предложения не следва да да оказват отрицателно въздействие върху този процес.

4.1.9. Членовете на ЕИСК обсъдиха много задълбочено въпроса за „възнаграждението“, отчитайки всички последици от въвеждането на това ново понятие.

4.1.10. Според някои членове нововъведеното понятие е единственият начин да се осигурят равни условия на труд на командированите и местните работници, като се отстранят различията в заплащането и се гарантират равнопоставени условия на конкуренция между предприятията. За да се гарантира пълна ефективност на принципа на равно заплащане, колективните трудови договори, които се прилагат на практика на работното място, трябва да бъдат спазвани, независимо от това дали са общо или универсално приложими.

4.1.11. Други членове считат, че въвеждането на това ново понятие би могло да намали правната сигурност и яснота и да увеличи административната и финансовата тежест. Всички обсъждания относно командироването следва да отчитат факта, че положението на чуждестранните и местните дружества е различно. Чуждестранен доставчик на услуги, който желае да командирова работници, има допълнителни разходи, произтичащи единствено от извършването на услуги в друга държава членка — допълнителни оперативни разходи ([16]) и непреки трансгранични разходи за работна ръка ([17]).

([15]) В решението си по дело C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto от 12 февруари 2015 г. Съдът на Европейския съюз постанови, че „минималните ставки на заплащане“ не могат да бъдат въпрос на избор за работодателите, които командироват свои служители с единствената цел да си осигурят по-ниска цена на труда в сравнение с местните работници. Съдът постанови също, че дневните надбавки, които представляват компенсация за изпращането далеч от дома, трябва също да се изплащат на командированите работници в същия размер, в който се изплащат на местните работници в сходна ситуация. Така Съдът отхвърля твърдението, че работодателят може да прилага най-ниската степен при категоризирането на работниците с оглед на тяхното заплащане независимо от техните квалификации или старшинство.

([16]) Непреки разходи: разходи за запознаване с административните изисквания и нормативни документи в други държави членки, например процедурите за уведомяване, превод на документи, сътрудничество с органите за инспекция.

([17]) Тези непреки трансгранични разходи за работна ръка биха могли да нараснат с до 32 %. Това са някои от предварителните резултати от пилотно проучване относно „Цената на работната ръка в трансграничните услуги“, проведено от д-р Marek Benio от Департамента за публична икономика и управление на Икономическия университет в Краков. Тези резултати бяха представени по време на конференцията на Обсерваторията на пазара на труда на ЕИСК на тема „Към по-справедлива мобилност в ЕС“, проведена на 28 септември 2016 г.

4.2. ***Командироване за срок, надвишаващ 24 месеца***

4.2.1. По отношение на въпроса за продължителността на командировките Комисията предлага, в случаите, когато очакваната или ефективната продължителност на командироването надвишава 24 месеца, държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, да се счита за страната, в която той обичайно извършва своята трудова дейност. Това е приложимо от първия ден, в който продължителността на командироването ефективно надхвърли 24 месеца. Комисията въвежда и обща продължителност на периодите на командироване в случаите на заместване на работник.

4.2.2. В първоначалната директива не се определя ограничение и се посочва, че по смисъла на директивата „командирован работник“ означава работник, който за *ограничен период* извършва работа на територията на държава членка, която е различна от държавата членка, в която той обичайно работи.

4.2.3. ЕИСК приветства по принцип ограничаването на продължителността на командироването в рамките на регулаторните разпоредби на Директивата за командироването на работници. На практика постоянно се извършват дългосрочни или повтарящи се командирования, като се стига дори до „щафетни“ командирования в рамките на няколко години. По мнение на ЕИСК обаче ограничаването на продължителността им до 24 месеца е непригодно за практиката и следва да бъде значително намалено. Така например през 2014 г. средната продължителност на командироването е била дори по-малко от четири месеца (103 дни). Ето защо и кумулационна разпоредба, която се прилага само за период на командироване в продължение на най-малко шест месеца, би била неефикасна. Максималната продължителност на командироването следва да се ограничи до 6 месеца.

4.2.4. Поради това ЕИСК призовава за въвеждането на уредба, съгласно която периодите на командироване започват да се сумират още от първия ден. За да не води тази уредба само до замяна на едни командировани работници с други, е важно референтната точка за прилагането да продължи да бъде конкретното работно място. В този контекст работодателят следва да бъде задължен да осигури прозрачност по отношение на работните места и да предоставя на работниците и на компетентните органи например информация за това колко работници колко време преди това са били заети на съответното работно място.

4.2.5. ЕИСК приветства предвиденото в Директивата, че при надвишаване на максималната продължителност на командироване по принцип се прилага правото на приемащата държава членка. Според ЕИСК обаче е проблематично, че във връзка с това в съображение 8 се препраща към Регламента Рим I („Работникът ще се ползва по-специално със закрилата и ползите по Регламента Рим I.“). Съгласно член 8 от Регламента Рим I всеки индивидуален трудов договор по принцип се урежда от правото, избрано от страните.

4.3. ***Възлагане на подизпълнители***

4.3.1. Предложението на Комисията предоставя възможност на държавите членки да прилагат за работници във верига на подизпълнение същите условия, които се прилагат за основния възложител. Тези условия ще трябва да се прилагат по еднакъв начин за национални и трансгранични подизпълнители в съответствие с принципа за недискриминация.

4.3.2. Има значителни разлики между законовите, подзаконовите и административните разпоредби и колективните трудови договори, прилагани в държавите членки, с цел да се гарантира, че възлагането на подизпълнители не позволява на предприятията да избягват правилата, които гарантират определени условия на труд, обхващащи възнаграждението. Няма данни, показващи колко държави членки вече прилагат подобна система, а в своята оценка на въздействието Комисията не представи задълбочен анализ на потенциалните последици от подобни правила.

4.3.3. Все пак, за да бъде тази част от предложението ефективна на практика, може да е от полза да се направи позоваване на правилото относно съвместната и солидарната отговорност в рамките на всички вериги на подизпълнение, въведена с член 12 от Директивата за осигуряване на изпълнението ([18]).

4.3.4. Освен това изразът „определени условия на работа, обхващащи възнаграждението“ е неясен и ще доведе до правна несигурност, различаващи се тълкувания и потенциални конфликти с други части на директивата. Биха могли да възникнат и проблеми, свързани със сравняването, както и много други чисто практически проблеми като достъпа до информация (също във връзка със задължението на правителствата по член 5 от Директива № 2014/67/ЕС да публикуват подобна информация) и наличието на колективни трудови договори.

4.3.5. Не е ясно също така по какъв начин Комисията ще определи и прилага проверките за недискриминация и пропорционалност за тези разпоредби.

([18]) *Член 12 от Директива 2014/67/ЕС относно отговорността на подизпълнителите (вж. бележка под линия 1).*

4.3.6. Освен това ще бъде необходимо да се въведат подходящи разпоредби за проверка на действителната самостоятелна заетост на подизпълнителите в съответствие със стандартите на държавите членки.

4.4. ***Агенции за временна заетост***

4.4.1. Комисията въвежда ново задължение за държавите членки, като добавя нов параграф, в който се определят условията, приложими за работниците, посочени в член 1, параграф 3, буква в) от директивата, т.е. работници, наети от агенция за временна заетост, установена в държава членка, различна от държавата членка на установяване на предприятието — ползвател. Предприятията, посочени в член 1, параграф 3, буква в), ще трябва да гарантират на командированите работници условията, които се прилагат в съответствие с член 5 от Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост ([19]) към временните работници, предложени за наемане на работа чрез агенции за временна заетост, установени в държавата членка, в която се извършва работата.

4.4.2. ЕИСК счита, че тази нова разпоредба не е необходима, тъй като в член 3, параграф 9 от първоначалната Директива относно командироването на работници вече се предвижда такава възможност. Държавите членки могат да предвидят изискване предприятията, посочени в член 1, параграф 1, да гарантират на работниците, посочени в член 1, параграф 3, буква в), условията, които се прилагат към временните работници в държавата членка, в която се извършва работата. Възможността за прилагане на Директива 2008/104/ЕО вече беше възприета от повечето приемащи държави.

4.4.3. ЕИСК счита, че Комисията следва да се придържа към действащия режим. Трябва да се има предвид, че разпоредбите на Директива 2008/104/ЕО са приложими по отношение на ситуацията в отделните държави членки, докато Директива 96/71/ЕО е приложима за трансгранични дейности. Това беше признато от самата Комисия в доклада за прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работата чрез агенции за временна заетост ([20]).

4.4.4. ЕИСК посочва, че формулировката на член 5 от Директива 2008/104/ЕО е много по-широка от тази на член 3, параграф 9 от Директива 96/71/ЕО и че това може — парадоксално — да доведе до различни условия за командироването на работници по член 1, параграф 3, букви а) и б), и по член 1, параграф 3, буква в) от действащите законови разпоредби.

5. **Допълнителни действия**

5.1. Комисията следва да насърчава държавите членки да транспонират Директива 2014/67/ЕС ([21]), ако все още не са го направили, и да гарантира, че всички държави членки я прилагат правилно. След две години Комисията следва да оцени нейното въздействие и да определи дали приетите мерки са довели до адекватно и ефективно изпълнение и прилагане, тъй като те са ключови елементи за защита на правата на командированите работници и осигуряването на условия на равнопоставеност за доставчиците на услуги.

5.2. Комисията следва да представи задълбочен анализ на ситуацията в различните държави — членки на ЕС, както и реална количествена информация относно командированите работници и начините на изпълнение и прилагане на съществуващата директива.

5.3. Наличието на надеждни данни относно командированите работници е предварително условие за ефективен дебат относно техните специфични характеристики и нужда от защита.

5.4. Ако Комисията иска да осигури лоялна конкуренция, нейните следващи стъпки следва да са насочени и към борбата с измамните практики и премахването на явлението незаконен или недекларирам труд, предимно под формата на нарушения на дружества от типа „пощенска кутия“.

5.5. Комисията следва да ускори икономическото и социалното сближаване във възходяща посока в рамките на ЕС, като същевременно гарантира справедлива мобилност на работниците в контекста на трансграничното предоставяне на услуги.

5.6. Комисията следва да се консултира със социалните партньори, да признае тяхната автономност и да зачита колективните трудови договори, които имат отношение към тази област.

([19]) Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно работа чрез агенции за временна заетост (ОВ L 327, 5.12.2008 г., стр. 9).

([20]) Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост, COM(2014) 176 final.

([21]) Вж. бележка под линия 1.

5.7. ЕИСК призовава в рамките на преразглеждането на Директивата относно командироването на работници ясно да се посочи, че тази директива не е само инструмент на вътрешния пазар, а е инструмент за защита на работниците. Това изисква разширяване на правното основание, като се включат социално-политически правни основания (членове 153 и 155 от ДФЕС). Освен това с преразглеждането на Директивата следва да бъде коригирано възникналото вследствие на редица решения на Съда на ЕС (Laval, Rüffert, Комисията срещу Люксембург) неправилно тълкуване на Директивата относно командироването на работници като максимален стандарт и да се възстанови нейният характер на минимален стандарт.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следното контрастановище, което получи най-малко една четвърт от подадените гласове, беше отхвърлено по време на разискванията:

Контрастановище:

Цялото становище се заменя със следния текст (изложението на мотивите е в края на документа):

1. ***Заключения и препоръки***

1.1. *ЕИСК приветства ангажимента на Европейската комисия да работи за задълбочен и по-справедлив единен пазар като един от основните приоритети на нейния мандат, както и усилията ѝ чрез своя План за инвестиции за Европа да придаде допълнителен импулс на трансграничното предоставяне на услуги.*

1.2. *ЕИСК подкрепя решението на ЕК да въведе Директивата за осигуряване на изпълнението 2014/67/ЕС* ([1]) *с цел подобряване на общото тълкуване и прилагане на Директива 96/71/ЕО* ([2]) *относно командироването на работници, която, независимо от това, представлява балансиран инструмент, гарантиращ както правата за предоставяне на услуги, така и правата на командированите работници.*

1.3. *Директивата за осигуряване на изпълнението и настоящото предложение за целево преразглеждане на Директивата относно командироването на работници се отнасят за различни аспекти на практиката на командироване на работници и не само се допълват взаимно, но очакваните резултати от прилагането на Директивата за осигуряване на изпълнението биха могли да предоставят и по-ясна картина на реалното положение.*

1.4. *Към днешна дата не всички държави членки са приключили транспонирането ѝ. ЕИСК очаква, че докладът на Комисията, предвиден най-късно за 18 юни 2019 г., би трябвало да осигури надежден преглед на прилагането и изпълнението на Директивата. Някои членове на ЕИСК препоръчват да се изчака този доклад, преди да се предлагат по-нататъшни изменения и промени.*

1.5. *Според някои членове на ЕИСК въвеждането на целево преразглеждане е преждевременно и не съответства на принципа на по-доброто регулиране. Подобен подход може да доведе до забавянето на транспонирането на директивата от 2014 г., спесвайки мерки за изпълнение с новите предложения.*

1.6. *ЕИСК счита, че все още липсват данни относно командироването в цяла Европа и това може да породи опасения във връзка с принципа на пропорционалност, а именно дали оценката на въздействието, съпътстваща планираното преразглеждане, представя ясна картина на реалното положение.*

1.7. *Въвеждането на каквито и да било нови промени, основани единствено на доста повърхностна оценка на въздействието, при липса на достатъчно данни и без да се отчитат различните равнища на икономическо развитие в ЕС, може да доведе само до нови разделителни линии между държавите членки и ще подкопае усилията на Комисията за насърчаване на сближаването, интеграцията и доверието в Европа.*

1.8. *ЕИСК подчертава, че изключителната роля на социалните партньори не е била зачетена и се пита защо с тях не е била проведена надлежна консултация в съответствие с член 154, параграф 2 от ДФЕС.*

1.9. *Ключов аспект на целевото преразглеждане, предложено от Европейската комисия, е отново понятието „възнаграждение“. Членовете на ЕИСК не са единствените в това отношение, които преосмислят задълбочено както възможността за „минимална заплата“, изяснена от съдебната практика, така и нов начин за изчисляване на възнаграждението. Някои членове смятат, че този нов подход е начин за подобряване и гарантиране на едни и същи условия за командированите и за местните работници. В същото време други членове не считат, че това предложение е целесъобразно за стопанската реалност, тъй като създава несигурност и по-голяма административна и финансова тежест за предприятията.*

([1]) Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11).

([2]) Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г.относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1).

1.10. *ЕИСК не е убеден в необходимостта от въвеждане на строги правила относно продължителността на периода на командироване. Опитът показва, че на практика изключително дългият период на командироване не е основен проблем за европейския бизнес.*

2. ***Европейска политическа рамка***

2.1. *Свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на Европейския съюз.*

2.2. *Следва да се прави разграничение между свободното движение на работници и свободата на предоставяне на услуги съгласно член 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).* Свободното движение на работници *дава на всеки гражданин правото да се придвижва свободно в друга държава членка, за да работи и пребивава там за тази цел, и го защитава срещу дискриминация по отношение на заетостта, възнаграждението и другите условия на труд в сравнение с гражданите на въпросната държава членка.*

2.3. *За разлика от това* свободата на предоставяне на услуги *дава на предприятията правото да предоставят услуги в друга държава членка. За тази цел те могат да командироват свои собствени работници временно в другата държава членка, за да извършат работата, необходима за предоставяне на услугите.*

2.4. *На 16 декември 1996 г. Европейският парламент и Съветът приеха* ***Директива 96/71/ЕО*** *относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги* ([3]).

2.5. *С директивата се цели упражняването на свободата на предоставяне на трансгранични услуги по смисъла на член 56 от ДФЕС да се съчетае с подходяща защита на правата на работниците, които са временно командировани в чужбина за тази цел.*

2.6. *През октомври 2010 г. в своето съобщение, озаглавено „За Акт за единния пазар: За изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика — 50 предложения с оглед подобряване на условията на работа, предприемачество и търговия за всички нас“* ([4]), *Комисията представи две предложения, чиято цел е да спечелят отново общественото доверие и подкрепа: едното се отнася за баланса между основните социални права и икономическите свободи, а другото — за командироването на работници.*

2.7. *През март 2010 г. европейските социални партньори представиха доклад* ([5]) *за последиците от решенията на Съда на ЕС. В доклада бяха подчертани големите различия между решенията. Докато BUSINESSEUROPE се противопостави на преразглеждането на директивата (но прие необходимостта от изясняване на някои аспекти, свързани с осигуряването на нейното изпълнение), ETUC поиска тя да бъде основно изменена.*

2.8. *През декември 2012 г. Комисията публикува предложение за изпълнението на Директива 96/71/ЕО. В* ***Директивата за осигуряване на изпълнението*** ([6]) *се установява обща рамка от целесъобразни разпоредби, мерки и механизми за контрол, необходими за по-доброто и по-еднаквено въвеждане, прилагане и осигуряване на практическото изпълнение на Директива 96/71/ЕО, в т.ч. мерки за предотвратяване и санкциониране на всякакъв вид заобикаляне или нарушаване на приложимите правила. В същото време тя предоставя гаранции за защита на правата на командированите работници и за премахване на необосновани пречки пред свободното предоставяне на услуги.*

2.9. *Крайният срок за транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението беше 18 юни 2016 г., а не по-късно от 18 юни 2019 г. Комисията следва да представи доклад до Европейския парламент, Съвета и ЕИСК относно нейното прилагане и изпълнение и, при необходимост, да предложи изменения и промени. В своя преглед Комисията, след консултации с държавите членки и европейските социални партньори, ще прецени адекватността и целесъобразността на всички въведени и прилагани мерки, включително адекватността на наличните данни във връзка с командироването.*

([3]) Вж. бележка под линия 2.
([4]) COM(2010) 608 final/2.
([5]) Текстът бе представен по време на конференцията относно командироването на работници и трудовите права, организирана от испанското председателство на ЕС на 23 март 2010 г. в Овиедо. Дебатът за пореден път показа, че мненията на участниците са разделени.
([6]) Вж. бележка под линия 1.

3. ***Предложение за целево преразглеждане на Директивата относно командироването на работници***

3.1. *Според последните налични данни през 2014 г. са били извършени над 1,9 млн. командирования в ЕС, което представлява 0,7 %* ([7]) *от общата работна сила на ЕС. Това представлява увеличение от 10,3 % спрямо 2013 г. и 44,4 % по отношение на 2010 г. Тази статистика се основава на броя на формулярите A1, издадени от националните органи за социално осигуряване. Броят на нерегистрираните, но фактически командировани работници, не е известен.*

3.2. *В Директивата относно командироването на работници от 1996 г. се предвижда регулаторна рамка за установяване на подходящ и справедлив баланс между целите за насърчаване и улесняване на трансграничното предоставяне на услуги, осигуряването на защита на командированите работници и гарантирането на равнопоставеност между чуждестранните и местните конкуренти.*

3.3. *Сега обаче Комисията поставя на обсъждане предложение за целево преразглеждане на тази директива, с което цели както да разреши въпроса с нелоялните практики* ([8]), *така и да насърчи принципа, че един и същи труд на едно и също място следва да бъде възнаграждаван по един и същи начин.*

3.4. *Предложението беше публикувано преди крайния срок за транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението от 2014 г. и преди да може да бъде извършена оценка на прилагането ѝ. Много от предизвикателствата по отношение на командироването на работници, продължават да бъдат свързани с недоброто прилагане и липсата на контрол в държавите членки.*

3.5. *Освен това предложението беше публикувано без предварителна консултация с европейските социални партньори, които изпратиха съвместно писмо до Комисията с искане да бъдат надлежно консултирани в съответствие с член 154, параграф 2 от ДФЕС. „Настоятелно призоваваме Комисията да отдели необходимото време, за да проведе адекватни консултации със социалните партньори преди да представи своето предложение* ([9])“.

3.6. *Публикуването на предложението на Комисията доведе до различни виждания, които предизвикаха разделение между държавите членки, социалните партньори и самите предприятия. Предложената директива не следва да навреди на конкурентоспособността нито да създаде нови пречки за доставчиците на трансгранични услуги.*

3.7. *В съответствие с Протокол № 2 към Договорите* ([10]) *четиринадесет камари на национални парламенти изпратиха мотивирани становища до Комисията, посочвайки, че предложението на Комисията за преразглеждане на Директивата относно командироването на работници не е съобразено с принципа на субсидиарност, вследствие на което се задейства процедурата „жълт картон“. В резултат на извършения преглед на субсидиарността, на 20 юли Комисията стигна до заключението* ([11]), *че предложението за целево преразглеждане на Директива 96/71/ЕО е в съответствие с принципа на субсидиарност, залегнал в член 5, параграф 3 от ДЕС и че не е необходимо оттегляне или изменение на предложението. Поради това Комисията поддържа предложението.*

3.8. *Част от бизнес общността е на мнение, че предложението нарушава принципа на пропорционалност. Някои дружества смятат, че предложените промени ще доведат до правна несигурност и допълнителни административни тежести. Преразглеждането може да засегне в особена степен дружества от държави членки с по-ниски равнища на заплати, които възнамеряват да предоставят трансгранични услуги в рамките на единния пазар, което е в противоречие с намерението и усилията за укрепване на процеса на сближаване в рамките на ЕС.*

3.9. *Други, включително профсъюзите, считат, че предложеното преразглеждане и по-специално идеята за „заплащане за равен труд на едно и също място“, ще осигури равнопоставеност на предприятията и ще доведе до по-голямо изравняване на правата на работниците в ЕС.*

([7]) Необходимо е да се вземе предвид фактът, че ситуацията в отделните страни се различава и 0,7 % е само усреднена стойност. Реалността е някъде в диапазона 0,5 % — 3,6 % и последиците за държавите членки също са различни.

([8]) Становище на ЕИСК относно „По-справедлива трудова мобилност в рамките на ЕС“, прието на 27 април 2016 г. (ОВ C 264, 20.7.2016 г., стр. 11).

([9]) Съвместно писмо на европейските социални партньори (ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP) до председателя на Комисията Жан-Клод Юнкер, 2 март 2016 г.

([10]) Протокол № 2, приложен към Договорите, относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

([11]) Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и националните парламенти относно предложението за директива за изменение на Директивата относно командироването на работници във връзка с принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2, COM(2016) 505 final от 20 юли 2016 г.

3.10. *Предложението на Комисията беше придружено от оценка на въздействието* ([12]), *в която се заявява, че предложените мерки за прилагане на преразгледаната директива ще имат различно въздействие върху различните държави членки, сектори и предприятия, и се отбелязва, че много ограничените данни относно командироването на работници все още представляват проблем.*

3.11. *Сравнителните числа се основават на преносимите документи A1, изискващи подробна информация от предприятията, които командироват работници в дадена страна. Точността на информацията, съдържаща се в преносимите документи A1, не може да бъде гарантирана поради липсата на официални проверки от страна на органите в страните, от които са изпратени работниците. Следователно числата, представени в оценката на въздействието, представляват само приблизителна оценка на действителния брой командировки и не дават точна картина на реалното положение.*

3.12. *През 2010 г. Eurofound публикува доклад относно „Командированите работници в Европейския съюз“* ([13]), *в който се прави преглед на явлението в държавите — членки на ЕС, и в Норвегия. Докладът съдържа обзор на наличните източници на информация относно броя на командировките и се предоставят числа за тези държави, за които има такива. Проучването на Eurofound показва, че липсват данни относно общия брой и характеристиките на командированите работници в рамките на ЕС.*

3.13. *Този доклад на Eurofound беше последван от две неотдавнашни изследвания относно по-справедливата мобилност в рамките на трудовия пазар: кратък анализ на транспонирането от страна на държавите членки на Директива за осигуряване на изпълнението 2014/67 за подобряване на прилагането на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници и измамни форми на договорна дейности и самостоятелна заетост* ([14]).

4. ***Основни промени в предложеното преразглеждане на Директива 96/71/ЕО***

4.1. *Възнаграждение*

4.1.1. *Комисията предлага понятието „минимални ставки на заплащане“ да се замени с „възнаграждение“. Според предложението на ЕК понятието „възнаграждение“ обхваща всички елементи на възнаграждението, които са задължителни в приемащата държава членка.*

4.1.2. *Комисията внесе предложението в отговор на много призиви за действие с цел справяне с причините за разликите в заплатите. Според Комисията има несъответствие между условията, прилагани за местните работници, и тези за командированите. Според оценката на въздействието, придружаваща предложението, разликата в заплатите между командированите и местните работници се оценява в границите между 10 и 50 % в зависимост от държавата и сектора. Правилата за диференцирано заплащане нарушават равнопоставеността между предприятията. Понятието „минимални ставки на заплащане“ не е същото като задължителните правила, които се прилагат за местните работници.*

4.1.3. *Ето защо според Комисията понятието „възнаграждение“ може по-добре да способства за постигането на равнопоставеност на единния пазар на услуги. Понятието „възнаграждение“ обхваща всички елементи, плащани на местните работници, ако са установени в закон или колективен трудов договор, които се прилагат общо по отношение на всички подобни предприятия в географския район и в съответната професия или промишлен отрасъл, или в колективни трудови договори, които са били сключени от най-представителните организации на работодателите и работниците на национално равнище и които се прилагат на цялата територия на държавата. Понятието „възнаграждение“ може да включва някои елементи, които не са включени в понятието „минимална ставка на заплащане“, като надбавки за прослужено време, допълнителни възнаграждения и надбавки за мръсен, тежък и опасен труд, бонуси за качество, 13-а заплата, пътни разноски, ваучери за храна, макар че повечето приемащи държави вече са включили някои от тези елементи в „минималната ставка на заплащане“.*

4.1.4. *Според Комисията въвеждането на понятието „възнаграждение“ ще допринесе за по-голяма яснота относно съставните елементи на възнаграждението и за намаляване на сегашните междусекторни различия при задължителното прилагане на колективните трудови договори.*

([12]) Оценка на въздействието, придружаваща Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, SWD(2016) 52 final от 8 март 2016 г.

([13]) Доклад на Eurofound относно „Posted workers in the European Union“ (Командированите работници в Европейския съюз), Roberto Pedersini и Massimo Pallini, публикуван през 2010 г. (на английски език).

([14]) Предварителните констатации от двата научноизследователски проекти бяха представени по време на конференцията на Обсерваторията на пазара на труда на ЕИСК на тема „Към по-справедлива мобилност в ЕС“, проведена на 28 септември 2016 г.

4.1.5. *Независимо от това, понятието „възнаграждение“ само по себе си може да се разглежда като неточно, тъй като дава възможност за различни тълкувания и това ще създаде правна несигурност. Въпреки различните съмнения, които поражда, понятието „минимална ставка на заплащане“ е по-точно и по-лесно за определяне.*

4.1.6. *Комисията твърди, че предложението няма да засегне правомощията и традициите на държавите членки при определянето на заплатите и, че се запазва силната автономна роля на социалните партньори. В този контекст е обезпокоително, че Комисията предлага да се заличи формулировката в настоящата директива, като посочва, че „понятието за минимални ставки на заплащане се определя от националното законодателство и/или практиката на държавата членка, на чиято територия се командирова работникът“. Тази разпоредба е важна, за да се осигури съответствие с различните национални системи на колективни трудови правоотношения.*

4.1.7. *За целта на настоящата директива понятието „възнаграждение“ следва да се определя от националното законодателство и/или практиката на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът.*

4.1.8. *Настоящата директива не следва да възпрепятства прилагането на реда и условията за наемане на работа в приемащата държава или в държавата на произход на командирования работник, които са по-благоприятни за работниците, в частност чрез упражняването на основното право на работниците и работодателите да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на своите интереси, включително стачни действия, за защита и подобряване на условията на живот и труд на работниците, включително правото на равно третиране.*

4.1.9. *За да се гарантира правилното транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението, държавите членки са длъжни да публикуват на единен уебсайт информация относно реда и условията за наемане на работа, приложими за работниците, командировани на тяхна територия. Държавите членки могат да отложат създаването на единния уебсайт, тъй като е вероятно приложимите условия да се променят. Нови предложения не следва да оказват отрицателно въздействие върху този процес.*

4.1.10. *Членовете на ЕИСК обсъдиха много задълбочено въпроса за „възнаграждението“, отчитайки всички последици от въвеждането на това ново понятие.*

4.1.11. *Според някои членове нововъведеното понятие е единственият начин да се осигурят равни условия на труд на командированите и местните работници, като се отстранят различията в заплащането и се гарантират равнопоставени условия на конкуренция между предприятията.*

4.1.12. *Други членове считат, че въвеждането на това ново понятие би могло да намали правната сигурност и яснота и да увеличи административната и финансовата тежест. Всички обсъждания относно командироването следва да отчитат факта, че положението на чуждестранните и местните дружества е различно. Чуждестранен доставчик на услуги, който желае да командирова работници, има допълнителни разходи, произтичащи единствено от извършването на услуги в друга държава членка — допълнителни оперативни разходи* ([15]) *и непреки трансгранични разходи за работна ръка* ([16]).

4.1.13. *По отношение на разширяването на обхвата на приложение на универсално приложимите колективни трудови договори за всички сектори, ЕИСК препоръчва да се обмисли отново дали е необходимо автоматично разширяване на източниците на трудови стандарти, приложими за командированите работници, и в секторите, в които не са отбелязани сериозни проблеми с командироването.*

4.2. *Командироване за срок, надвишаващ 24 месеца*

4.2.1. *По отношение на въпроса за продължителността на командировките Комисията предлага, в случаите, когато очакваната или ефективната продължителност на командироването надвишава 24 месеца, държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, да се счита за страната, в която той обичайно извършва своята трудова дейност. Това е приложимо от първия ден, в който продължителността на командироването ефективно надхвърли 24 месеца. Комисията въвежда и обща продължителност на периодите на командироване в случаите на заместване на работник.*

([15]) Непреки разходи: разходи за запознаване с административните изисквания и нормативни документи в други държави членки, например процедурите за уведомяване, превод на документи, сътрудничество с органите за инспекция.

([16]) Тези непреки трансгранични разходи за работна ръка биха могли да нараснат с до 32 %. Това са някои от предварителните резултати от пилотно проучване относно „Цената на работната ръка в трансграничните услуги“, проведено от Департамента за публична икономика и управление на Икономическия университет в Краков. Тези резултати бяха представени по време на конференцията на Обсерваторията на пазара на труда на ЕИСК на тема „Към по-справедлива мобилност в ЕС“, проведена на 28 септември 2016 г.

4.2.2. *В първоначалната директива не се определя ограничение и се посочва, че по смисъла на директивата „командирован работник“ означава работник, който за ограничен период извършва работа на територията на държава членка, която е различна от държавата членка, в която той обичайно работи.*

4.2.3. *За да се предотвратят неясни ситуации, в които е трудно да се определи дали е налице командироване по смисъла на Директивата относно командироването на работници, в член 3, параграфи 1 и 2 от Директивата за осигуряване на изпълнението е представен неизчерпателен списък на качествените критерии, характеризиращи както временното естество, присъщо на понятието „командироване за предоставяне на услуги“, така и наличието на действителна връзка между работодателя и държавата членка, от която се извършва командироването.*

4.2.4. *Един от основните изтъкнати аргументи е, че нито ДФЕС, нито Регламент (ЕО) № 593/2008 относно приложимото право към договорни задължения (Регламент „Рим I“)* ([17]) *предвижда основание за приемане на период от 24 месеца като референтен период за определяне на държавата, в която обичайно се извършва работата. Освен това не е подходящо да се използва директива, за да се промени прилагането на регламент, или да се определят по различен начин понятия, използвани в Регламента „Рим I“, за целите на Директивата относно командироването на работници. Съгласно обясненията, предоставени в становището на Правната служба на Европейската комисия: „… (Нов член 2а) това правило не засяга правото на предприятията, командироващи работници на територията на друга държава членка, да се позовават на свободата на предоставяне на услуги и при обстоятелства, когато командировката надвишава 24 месеца. Целта е единствено да се създаде правна сигурност по отношение на прилагането на Регламента Рим I към дадена конкретна ситуация, без да се внасят каквито и да било изменения в посочения регламент.“* ([18])

4.2.5. *ЕИСК не подкрепя определянето на такъв фиксиран срок. Това е в разрез с естеството на командироването на работници и противоречи на целта на директивата. Средната продължителност на командироването в ЕС е 103 дни* ([19]) *(само 4 — 5 % от всички командирования са с продължителност над 12 месеца* ([20])*). Няма данни, че периодите на командироване, надхвърлящи 2 години, са широко разпространена и проблемна практика, водеща до нарушаване на правилата относно командироването на работници.*

4.2.6. *Напротив, въвеждането на понятието „очаквана продължителност на командироването“ и определянето на правила за заместване на работниците би могло да доведе до несигурност и нееднакво прилагане на правилата относно командироването на работници. По-специално в строителния сектор ще бъде трудно, както да се прогнозира „продължителността на изпълнение на работата“, така и за контролните органи да я проверяват.*

4.2.7. *Действащото определение е достатъчно и всяко фиксиране на срок за командироването на работници може да влезе в противоречие с принципа на проверка за това кога става въпрос за истинско и обосновано командироване. Нещо повече, Съдът на ЕС многократно е потвърждавал, че понятието „временен“ трябва да бъде преценявано за всеки случай поотделно.*

4.2.8. *Комисията твърди, че тази промяна ще приведе Директивата относно командироването на работници в съответствие с правилата за социално осигуряване, определени с Регламент (ЕО) № 883/2004* ([21])*. В Регламент (ЕО) № 883/2004 обаче на държавите членки се дава възможността да удължат посредством двустранни споразумения първоначалния период от две години, през който вноските за социално осигуряване се плащат в държавата по произход. В предложението на Комисията за преразглеждане на Директивата относно командироване на работници се предвижда, че когато очакваната или ефективната продължителност на командироването надвишава 24 месеца, всички условия на труд на приемащата държава трябва да се прилагат още от първия ден на командироването. Това не е нито необходимо, нито последователно.*

4.3. *Възлагане на подизпълнители*

4.3.1. *Предложението на Комисията предоставя възможност на държавите членки да прилагат за работници във верига на подизпълнение същите условия, които се прилагат за основния възложител. Тези условия ще трябва да се прилагат по еднакъв начин за национални и трансгранични подизпълнители в съответствие с принципа за недискриминация.*

([17]) Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. относно приложимото право към договорни задължения (Рим I) (ОВ L 177, 4.7.2008 г., стр. 6).

([18]) Становище на Правната служба на Европейската комисия — институционално досие 2016/0070 (COD) от 28 май 2016 г.

([19]) Работен документ на службите на Комисията SWD (2016)52 final, стр. 39, J. Pacolet и F. De Wispelaere, *Командироване на работници. Доклад относно преносимите документи A1, издадени пред 2014 г.*, декември 2015 г.

([20]) Работен документ на службите на Комисията SWD (2016)52 final, стр. 39, L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings*, май 2014 г.

([21]) Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социално осигуряване (ОВ L 166, 30.4.2004 г., стр. 1).

4.3.2. *Има значителни разлики между законовите, подзаконовите и административните разпоредби и колективните трудови договори, прилагани в държавите членки, с цел да се гарантира, че възлагането на подизпълнители не позволява на предприятията да избягват правилата, които гарантират определени условия на труд, обхващащи възнаграждението. Няма данни, показващи колко държави членки вече прилагат подобна система, а в своята оценка на въздействието Комисията не представи задълбочен анализ на потенциалните последици от подобни правила.*

4.3.3. *Все пак, за да бъде тази част от предложението ефективна на практика, може да е от полза да се направи позоваване на правилото относно съвместната и солидарната отговорност в рамките на всички вериги на подизпълнение, въведена с член 12 от Директивата за осигуряване на изпълнението* ([22]).

4.3.4. *Освен това изразът „определени условия на работа, обхващащи възнаграждението“ е неясен и ще доведе до правна несигурност, различаващи се тълкувания и потенциални конфликти с други части на директивата. Биха могли да възникнат и проблеми, свързани със сравняването, както и много други чисто практически проблеми като достъпа до информация (също във връзка със задължението на правителствата по член 5 от Директива 2014/67/ЕС да публикуват подобна информация) и наличието на колективни трудови договори.*

4.3.5. *Не е ясно също така по какъв начин Комисията ще определи и прилага проверките за недискриминация и пропорционалност за тези разпоредби.*

4.3.6. *Освен това ще бъде необходимо да се въведат подходящи разпоредби за проверка на действителната самостоятелна заетост на подизпълнителите в съответствие със стандартите на държавите членки.*

4.4. *Агенции за временна заетост*

4.4.1. *Комисията въвежда ново задължение за държавите членки, като добавя нов параграф, в който се определят условията, приложими за работниците, посочени в член 1, параграф 3, буква в) от директивата, т.е. работници, наети от агенция за временна заетост, установена в държава членка, различна от държавата членка на установяване на предприятието — ползвател. Предприятията, посочени в член 1, параграф 3, буква в), ще трябва да гарантират на командированите работници условията, които се прилагат в съответствие с член 5 от Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост* ([23]) *към временните работници, предложени за наемане на работа чрез агенции за временна заетост, установени в държавата членка, в която се извършва работата.*

4.4.2. *ЕИСК счита, че тази нова разпоредба не е необходима, тъй като в член 3, параграф 9 от първоначалната Директива относно командироването на работници вече се предвижда такава възможност. Държавите членки могат да предвидят изискване предприятията, посочени в член 1, параграф 1, да гарантират на работниците, посочени в член 1, параграф 3, буква в), условията, които се прилагат към временните работници в държавата членка, в която се извършва работата. Възможността за прилагане на Директива 2008/104/ЕО вече беше възприета от повечето приемащи държави.*

4.4.3. *ЕИСК счита, че Комисията следва да се придържа към действащия режим. Трябва да се има предвид, че разпоредбите на Директива 2008/104/ЕО са приложими по отношение на ситуацията в отделните държави членки, докато Директива 96/71/ЕО е приложима за трансгранични дейности. Това беше признато от самата Комисия в доклада за прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работата чрез агенции за временна заетост* ([24]).

4.4.4. *ЕИСК посочва, че формулировката на член 5 от Директива 2008/104/ЕО е много по-широка от тази на член 3, параграф 9 от Директива 96/71/ЕО и че това може — парадоксално — да доведе до различни условия за командироването на работници по член 1, параграф 3, букви а) и б), и по член 1, параграф 3, буква в) от действащите законови разпоредби.*

5. ***Каква трябва да бъде основната цел на Европейската комисия***

5.1. *Комисията следва да насърчава държавите членки да транспонират Директивата за осигуряване на изпълнението* ([25]), *ако все още не са го направили, и да гарантира, че всички държави членки я прилагат правилно. След две години Комисията следва да оцени нейното въздействие и да определи дали приетите мерки са довели до адекватно и ефективно изпълнение и прилагане, тъй като те са ключови елементи за защита на правата на командированите работници и осигуряването на условия на равнопоставеност за доставчиците на услуги.*

([22]) *Член 12 от Директива 2014/67/ЕС относно отговорността на подизпълнителите (вж. бележка под линия 1).*

([23]) Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно работа чрез агенции за временна заетост (ОВ L 327, 5.12.2008 г., стр. 9).

([24]) Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост, COM(2014) 176 final.

([25]) Вж. бележка под линия 1.

5.2. *Комисията следва да представи задълбочен анализ на ситуацията в различните държави — членки на ЕС, както и реална количествена информация относно командированите работници и начините на изпълнение и прилагане на съществуващата директива.*

5.3. *Наличието на надеждни данни относно командированите работници е предварително условие за ефективен дебат относно техните специфични характеристики и нужда от защита.*

5.4. *Ако Комисията иска да осигури лоялна конкуренция, нейните следващи стъпки следва да са насочени към борбата с измамните практики и премахването на явлението „незаконен труд“, предимно под формата на нарушения на дружества от типа „пощенска кутия“.*

5.5. *Комисията следва да ускори икономическото и социалното сближаване в рамките на ЕС, като същевременно гарантира справедлива мобилност на работниците в контекста на трансграничното предоставяне на услуги.*

5.6. *Въвеждането на ново понятие като „възнаграждение“ би могло да повдигне въпроси както от държавите членки в рамките на Съвета, така и от дружествата по време на общественото допитване. Комисията следва да извърши задълбочен социално-икономически анализ относно последиците за потребителите, дружествата и като цяло за конкурентоспособността и заетостта в ЕС.*

5.7. *Комисията следва да се консултира със социалните партньори, да признае тяхната автономност и да зачита колективните трудови договори, които имат отношение към тази област.*

Изложение на мотивите за това изменение:

Целта на изменението е да предложи балансиран подход към предложението на Комисията, което породи различни мнения сред държавите членки, социалните партньори и бизнеса. Целта на изменението е да отрази правилно тези различни мнения по достоверен и балансиран начин, като същевременно покаже аспектите, по които има консенсус. Изменението, което отговаря на текста, представен от двамата докладчици на секция SOC след третото заседание на проучвателната група, представя баланса между различните гледни точки по-добре отколкото изменения текст, приет от секцията.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 94

Гласове „против“: 175

Гласове „въздържал се“: 23

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст)

[COM(2016) 465 final]

и относно

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно стандартите за условията, на които трябва да отговарят гражданите на трети държави или лицата без гражданство, за да може да им бъде предоставена международна закрила, за единен статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, и за съдържанието на предоставената закрила, и за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни

[COM(2016) 466 final]

и относно

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Докладчик: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Съдокладчик: **Cristian PÎRVULESCU**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 7.9.2016 г.
	Европейски парламент, 12.9.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	22.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	211/2/5

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ***Общи заключения и препоръки***

1.1.1. ЕИСК счита, че е необходимо да се направи справедлива, ефективна и ефикасна реформа на общата европейска система за убежище (ОЕСУ), да се въведе истинска обща процедура, която да е надеждна, гъвкава и ефективна, и да се подобрят справедливите и законни начини за достъп до Европейския съюз въз основа на принципа на зачитане на правата на лицата, подложени на преследване.

1.1.2. Трябва също така да се има предвид, че член 2 от ДЕС постановява изрично, че Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава и зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности следва да бъдат общи за всички държави членки в общество, чиито преобладаващи характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

1.1.3. Освен това член 78 от ДФЕС постановява, че ЕС ще разработи обща политика в областта на убежището: за тази цел следва да се предложи действително обща и задължителна за всички държави членки система, с цел да се хармонизира националното законодателство или, ако това не бъде постигнато, поне да се въведе обща система на взаимно признаване на решенията в областта на убежището между всички държави — членки ЕС. Това би направило възможно създаването на обща европейска система за убежище: в противен случай няма да могат да се избегнат т.нар. „вторични движения“, при които търсещи международна закрила лица се насочват към страните в ЕС, които предлагат най-добри условия.

1.1.4. Важно е да се подчертае, че общото население на ЕС-28 е близо 510 милиона души и че предложеното от ЕК през есента на 2015 г. преместване на приблизително 160 000 търсещи международна закрила лица възлиза на около 0,03 % от общото население на ЕС: други държави извън ЕС приеха милиони търсещи международна закрила лица.

1.1.5. При всички случаи ЕИСК приветства направените подобрения в системата, като например поясняването на правата и задълженията по отношение на достъпа до процедурата, замяната на понятието за уязвимост с понятието за специални потребности, както и ясните критерии за тяхното оценяване, въвеждането на по-големи гаранции за ненавършилите пълнолетие лица и разширяването на понятието за семейство.

1.1.6. ЕИСК изразява загриженост по повод на ограничаването на основните права, като например ограничаването на свободното движение, ограничаването на правото на ненавършилите пълнолетие лица на образование, прилагането на процедура за непридружените ненавършили пълнолетие лица на границата, евентуалната липса на индивидуален подход при анализирането на понятията за сигурна страна, ограничаването на гаранциите за последващите молби и ускорените процедури, автоматичното преразглеждане на статута на закрила и наказателния подход на ограниченията по отношение на условията на приемане.

1.1.7. ЕИСК препоръчва да се стандартизират статутите на закрила, да се премахнат разликите между статута на бежанец и статута на субсидиарна закрила що се отнася до срока на разрешението за пребиваване, неговото подновяване и ограничаването на социалното подпомагане на лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила.

1.2. ***Препоръки по предложението за Регламент относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище***

1.2.1. ЕИСК препоръчва да бъдат включени критериите на ВКБООН за оценяване на възможността за бягство вътре в страната, или с други думи — анализ на целесъобразността и анализ на основателността, като прилагането на член 8 изрично да се изключва в случаите на преследване от страна на държавата.

1.2.2. Тежестта на доказване следва да се споделя между кандидата и решаващия орган, както е определено от съдебната практика на Съда на ЕС, в която се посочва, че решаващият орган има задължение да „съдейства активно на молителя“.

1.2.3. ЕИСК препоръчва при преценяването на основанията за изключване на статут на бежанец и на ограничителния характер на прилагането на тези клаузи да се въведе оценка на пропорционалността, като се премахне параграф 6 от член 12 от Регламента относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, за да се избегне автоматичното прилагане на клаузите за изключване, които не отчитат конкретната предистория на кандидатите.

1.2.4. Следва да се гарантира извършването на анализ на всеки отделен случай в процедурите за преразглеждане на статута на международна закрила, като се вземат предвид конкретните обстоятелства и се предоставят всички процедурни гаранции в тези процедури, които не могат да бъдат приложени автоматично.

1.2.5. По отношение на преразглеждането на статута на бежанец всяка нова процедура ще създава допълнителен пласт административна тежест и свобода на действие. Като се има предвид високият брой бежанци в една държава, административните служби лесно могат да бъдат претоварени и да вземат прибързани и евентуално произволни решения. Поради това е необходимо съответните органи да разполагат с достатъчно персонал и да бъдат подходящо обучени, за да извършват проверките и да преразглеждат статута на бежанец.

1.2.6. Необходимо е да се прави разлика между прекратяване, изключване, отнемане и отказ за подновяване на статута на закрила, като се избягват повторенията и объркването по отношение на фактическите обстоятелства, довели до всеки отделен случай, и се включат ограничителни критерии за тяхното прилагане.

1.2.7. Следва да се премахне ограничаването на свободата на движение на лицата, на които е предоставена международна закрила на територията на държавата членка, на основание, че това противоречи на член 26 от Женевската конвенция.

1.2.8. Следва да се премахне член 44 от Регламента относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, за изменение на Директивата относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани, според който 5-годишният период на пребиваване започва да тече отначало, ако лицето бъде открито незаконно извън държавата членка, която му е предоставила закрилата, на основание, че това противоречи на целта на Европейската програма за миграцията от май 2015 г.

1.3. ***Препоръки по предложението за Регламент за установяване на обща процедура***

1.3.1. ЕИСК припомня, че определянето на правилата под формата на регламенти не трябва да води до понижаване на стандартите за закрила заради въвеждане на рестриктивни критерии за допустимост и ограничаване на правата и процедурните гаранции.

1.3.2. ЕИСК препоръчва да се премахне автоматичното прилагане на понятията за сигурна трета страна, първа страна на убежище и сигурна страна на произход, както и на намаляването на сроковете, и препоръчва да се гарантира автоматично суспензивно действие на жалбите.

1.3.3. Следва да се увеличат гаранциите за извършване на оценка за всеки отделен случай въз основа на критериите за пропорционалност, необходимост и извънредни обстоятелства в случаите на ограничаване на свободата или задържане.

1.3.4. Следва да се увеличат и гаранциите във връзка с административната мярка задържане, като се определят ясни срокове за задържането и мярката бъде ограничена до изключителни случаи.

1.3.5. Следва да се премахне изключването на правото на безплатна правна помощ в случаите на молби, счетени за неоснователни или последващи молби, които не съдържат нови доказателства или аргументи, на основание, че това нарушава правото на ефективни правни средства за защита, предвидено в член 13 от ЕКПЧ.

1.3.6. За ускорените процедури, граничните пунктове и последващите молби следва да се определят същите процедурни гаранции, както за редовната процедура.

1.3.7. Преди да започнат реалната процедура за кандидатстване, на кандидатите следва да бъде осигурен период на почивка и възстановяване.

1.4. ***Препоръки по предложението за Директива относно условията на приемане***

1.4.1. За да се предотвратят вторичните движения, е необходимо да се приеме подход на положителни стимули вместо наказателен подход на изключване, ограничаване, оттегляне или замяна на условията на прием и т.н. Това е особено непропорционално, когато става дума за кандидати, които не са поискали международна закрила в държавата на първо незаконно влизане или законно пребиваване.

1.4.2. За регламентирането на условията на приемане, процедурите и критериите за допустимост следва да се използва същият правен инструмент, за да се избегнат различията в прякото прилагане на взаимосвързани разпоредби.

1.4.3. Неопределените правни понятия, като например „достоен стандарт на живот“ или „риск от укриване“, следва да бъдат ограничени или премахнати, като се имат предвид техните сериозни последици и свободата на преценка на държавите членки при установяването на критериите за тяхното определяне.

1.4.4. В съответствие с предложението за Регламента „Дъблин“ следва да бъдат включени и другите членове на семейството, като например братя и сестри и други роднини.

1.4.5. Достъпът до пазара на труда не следва да се изключва за кандидатите от сигурни страни на произход, тъй като това би представлявало дискриминация на основание гражданство.

1.4.6. Необходимо е да се премахнат условията за правото на достъп до заетост, социална сигурност и социално подпомагане.

1.4.7. Необходимо е също така да се гарантира абсолютното право на образование на ненавършилите пълнолетие лица по същия начин като правото на медицински грижи.

2. **Бележки по Регламента относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище**

2.1. ЕИСК подкрепя по-нататъшното хармонизиране на стандартите за процедурите за предоставяне на убежище, признаването и закрилата на равнището на ЕС. Между държавите членки се наблюдават значителни различия по отношение на използваните процедури, процента на признаване, съдържанието на предоставената закрила и условията на приемане за кандидатите и лицата, на които се предоставя международна закрила.

2.2. По различни причини държавите членки са разработили специфични институционални практики в областта на убежището. Това стимулира вторичните движения и застрашава равното третиране на кандидатите на територията на Съюза. Разликите между държавите членки могат да окажат значително въздействие върху защитата на основните права, в т.ч. защитата на човешкото достойнство, зачитането на личния и семейния живот, свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, правото на образование, свободата при избор на професия и правото на достъп до пазара на труда, свободата на стопанска инициатива, правото на убежище, недискриминацията, правата на детето, социалната сигурност, социалната помощ и здравеопазването, определени в Хартата на основните права на Европейския съюз.

2.3. ЕИСК приветства разработването на системата за събиране, организиране и разпространение на информация относно положението в страните на произход и на транзитно преминаване под егидата на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището. Тя е основата за истинска хармонизация на решенията за предоставяне на международна закрила. Не е ясно обаче до каква степен националните органи ще вземат под внимание предоставената информация и какви всъщност са начините това да се гарантира. За да се избегне вземането на напълно различни решения, системата следва да дава просто и ясно указание за държавите, които се считат за несигурни.

2.4. По отношение на член 7 „Субекти, предоставящи закрила“ е важно правилно да се оцени капацитетът за предоставяне на закрила на частните субекти и международните организации. Поради ограничените ресурси и правната несигурност и за двете структури е много трудно да осигурят стабилна и дългосрочна закрила, особено в ситуации на гражданска война или засилени правителствени репресии.

2.5. Възможната вътрешна закрила, която кандидатът може да получи, е важен фактор при определянето на предоставянето на закрила. Съответните органи трябва да вземат под внимание цялата съвкупност от рискове, които вътрешното разселване може да създаде за индивидуалната сигурност. Безопасните територии могат бързо да станат опасни по най-различни причини — военно поражение, чуждестранна помощ и намеса, саботаж и терористични нападения. Въпреки че член 8 ясно определя какво означава „безопасно“, включително „безопасно пътуване“ и „наличие на закрила“, на европейските национални органи се пада задължението да тълкуват наличните данни и факти.

2.6. Определението за „действия на преследване“ в член 9 е изчерпателно, в съответствие с член 1, буква А от Конвенцията за статута на бежанците (Женевската конвенция). Този член, заедно с член 10 относно причините за преследване и член 6 относно субектите, извършващи преследвания или тежки посегателства, следва да се тълкува по такъв начин, че да взема под внимание действията на преследване, извършвани както от държавни органи, така и от недържавни субекти. Практиката на политически репресии и вътрешни войни показва, че актове на насилие се извършват от различни паравоенни групи и доброволчески групи за поддържане на обществения ред, които са под закрилата на държавни органи, които обикновено отричат каквото и да било участие.

2.7. ЕИСК отдавна призовава за хармонизиране на съдържанието на закрилата, предоставяна на бежанците и на лицата, получили субсидиарна закрила ([1]). Съдържанието на закрилата е друг ключов фактор за вторичните движения в рамките на Съюза. Важно е да се отбележи, че Комитетът се застъпи за това хармонизацията да има за цел най-високо, а не най-ниско равнище на закрила. Предложението на Комисията съдържа редица положителни стъпки в тази посока.

2.8. Необходимо е да се направи пояснение относно предоставянето на информация, разрешенията за пребиваване и документите за пътуване. Следва да се отбележи, че е пояснен достъпът до пазара на труда и е повишено равнището на закрила, например в областта на условията на труд, свободата на принадлежност и достъпа до възможности за обучение, свързани с работата, при което лицата, на които е предоставена международна закрила, имат еднакви права с гражданите на държавата членка. Това важи и за признаването на квалификациите, социалната сигурност, социалното подпомагане и здравеопазването.

([1]) Вж. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, и относно съдържанието на предоставената закрила (преработен текст) COM(2009) 551 окончателен/2 — 2009/0164 (COD) (ОВ C 18, 19.1.2011 г., стр. 80).

2.9. Достъпът до мерките за интеграция — езикови курсове, курсове по гражданска ориентация и програми за интеграция и професионално обучение — е ключов елемент от успешната интеграция. Мерките за улесняване на интеграцията горещо се приветстват и трябва да бъдат насърчавани.

2.10. Същевременно превръщането на участието в мерките за интеграция в предварително условие за достъпа до други услуги като социално подпомагане (вж. член 34) може да създаде проблеми и следва да бъде внимателно формулирано. Мерките за интеграция трябва да бъдат много достъпни и полезни, за да се улесни участието. Лицата, на които е предоставена международна закрила, могат да бъдат изключени от мерките за интеграция и от услугите, за които се изисква участие в мерки за интеграция, напр. изучаване на език, образование и заетост.

3. **Бележки по предложението за Регламент за установяване на обща процедура**

3.1. ЕИСК приветства предложението и неговата планирана цел за създаване на наистина обща процедура за международна закрила, която да е ефективна, справедлива и балансирана. Избраният инструмент — регламент, пряко приложим във всички държави членки, е необходим, за да се постигне по-висока степен на хармонизация и по-голяма еднородност в резултатите от процедурите за предоставяне на убежище във всички държави членки. ЕИСК счита, че регламентът е стъпка в правилната посока — ограничаване на вторичните движения между държавите членки и по този начин улесняване на упражняването на принципа на солидарност.

3.2. Процедурите трябва да са ясни и да гарантират предвидимост. Запазването на шестмесечния срок за достъп на кандидата до процедурата и за приключване на разглеждането на молбите, както на административен етап, така и на етап обжалване, е разумно.

3.3. Що се отнася до изключенията, трябва да се поясни определението за неоснователни и недопустими молби за убежище.

3.4. ЕИСК напълно подкрепя предоставянето на помощ от Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището на държавите членки, които получават несъразмерно голям брой молби едновременно.

3.5. ЕИСК приветства определянето на процедурни гаранции за защита на правата на кандидатите. Това е област, в която позицията на Комитета винаги е била ясна. Всички кандидати, които достигат до държавите членки, са уязвими, почти всички са пътували дълго и са преживели трудности и опасности. Съществуват езикови, културни и психологически пречки, които трябва да бъдат преодолени, за могат те да се адаптират и да сътрудничат на органите. Въпреки че предложените нови процедури са по-ясни, органите на държавите членки са тези, които ще трябва да ги прилагат. Ако органите срещат трудности при работата с новите процедури, е необходимо да бъдат определени форми на подпомагане и подкрепа.

3.6. По отношение на намерението за хармонизация на правилата за сигурните страни, ЕИСК като цяло подкрепя постепенното преминаване към пълна хармонизация чрез замяна на националните списъци на сигурните страни с европейски списъци или с определяне на равнището на Съюза в рамките на пет години от влизането в сила на регламента ([2]).

3.7. Що се отнася до процедурата на обжалване, в предложението на ЕК се установява право на ефективна правна защита: с изрично определени срокове и с автоматично суспензивно действие освен в случаите на отказ при ускорена процедура, обявяване на молбата за недопустима, защото кандидатът идва от първа страна на убежище или молбата представлява последваща молба, отказ поради изрично или мълчаливо оттегляне на молбата и решения по предишно дело.

3.8. Срокът на предоставената закрила има пряко въздействие върху перспективите за интеграция. Този срок следва да е достатъчно дълъг, за да предлага стимули на лицата, на които е предоставена международна закрила, органите и работодателите.

([2]) Позицията на ЕИСК по въпроса е формулирана в Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общ списък на ЕС на сигурните страни на произход за целите на Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, и за изменение на Директива 2013/32/ЕС“ [COM(2015) 452 final] (ОВ C 71, 24.2.2016 г., стр. 82).

4. **Бележки по Директивата относно условията на приемане**

4.1. ЕИСК е активен застъпник на хармонизирането на условията на приемане за кандидатите за международна закрила, с цел не само да се намалят техните вторични движения, но преди всичко да се увеличат възможностите за успешна интеграция и пълна защита на основните права.

4.2. ЕИСК приветства изискването държавите членки да разполагат с готови планове за непредвидени ситуации, за да се осигури подходящо приемане на кандидатите в случаите, в които държавите са изправени пред несъразмерно голям брой кандидати за международна закрила.

4.3. ЕИСК изцяло подкрепя определената от Комисията цел за подобряване на самостоятелността и евентуалните изгледи за интеграция на кандидатите. Тази цел съответства на позицията на Комитета, който се застъпи за по-бърз достъп до пазара на труда, както и за достъп до услуги и програми за улесняване на интеграцията (напр. що се отнася до изучаването на език). Поради това съкращаването на срока за достъп до пазара на труда от не по-късно от девет месеца на не по-късно от шест месеца след подаването на молбата е стъпка в правилната посока.

Брюксел, 14 декември 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 включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство в областта на климата и енергетиката до 2030 година и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и на друга информация, свързана с изменението на климата

[COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD)]

и относно

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно задължителните годишни намаления на емисиите на парникови газове за държавите членки от 2021 до 2030 г. в подкрепа на устойчив енергиен съюз и в изпълнение на поетите ангажименти по силата на Парижкото споразумение, и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и на друга информация, свързана с изменението на климата

[COM(2016) 482 final – 2016/0231 (COD)]

(2017/C 075/17)

Докладчик: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Съдокладчик: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Консултация	Съвет, 25.8.2016 г.
	Европейски парламент, 12.9.2016 г.
	Европейска комисия, 20.7.2016 г.
Правно основание	член 192, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	24.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	210/0/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства навременните предложения на Комисията за изпълнение на ангажимента на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. във всички сектори на икономиката и обществото. ЕИСК обаче подчертава, че едновременно с това е необходимо да се вземе предвид дългосрочното глобално предизвикателство, свързано със смекчаването на изменението на климата. Това налага да се оцени задълбочено дали настоящият подход на ЕС към политиката в областта на климата във връзка с усилията на световно, европейско и национално равнище е подходящ за проправянето на пътя към въглеродно неутрален свят.

1.2. Що се отнася до разпределянето на усилията, ЕИСК напълно споделя мнението, че различията между държавите членки трябва да бъдат взети предвид, за да се гарантира справедливост и ефективност на разходите. С цел да се постигне истинска ефективност на разходите по справедлив начин, при изчисленията във връзка с разпределянето на усилията обаче двата аспекта следва да се разглеждат едновременно във всички държави членки, а целите да се определят по такъв начин, че относителните разходи да бъдат еднакви за всички страни. Поради недостатъците при разпределянето на усилията ЕИСК счита, че е важно да се въведат механизми за гъвкавост, които да продължат да се развиват.

1.3. Включването на земеползването, на промените в земеползването и на горското стопанство (ЗПЗГС) в рамката до 2030 г. добавя съществен нов елемент в политиката на ЕС в областта на климата. ЕИСК счита за необходимо включването да се извърши по начин, който повишава дългосрочната въглеродна неутралност. Устойчивото използване и активното управление на природните ресурси на биологична основа, т.е. устойчивата биоикономика, включваща устойчиво управление

на горите и щадящо климата производство на храни, е ключов елемент на този преход и следва да се разгледа внимателно, за да се гарантира постигането на устойчив в екологично, икономическо и социално отношение растеж.

1.4. Ролята на селското и горското стопанство изисква цялостен подход от политиката на ЕС в областта на климата. Трябва да се вземат предвид намаляването на емисиите и улавянето на въглерода, както и предизвикателствата, свързани с адаптирането и продоволствената сигурност. С Парижкото споразумение се въвежда категорично задължение да се действа, за да се задържи покачването на температурата в световен мащаб до значително под 2 °C […], както и да се продължат усилията то да се ограничи до 1,5°C, да се повиши способността за адаптиране към неблагоприятните последици от изменението на климата и да се увеличи устойчивостта спрямо изменението на климата и да се насърчи развитието при ниски емисии на парникови газове по начин, който не застрашава производството на храни. Ето защо е важно да се намери решение на необходимостта от повишена приспособимост на селскостопанския сектор и същевременно да се постигне смекчаване на изменението на климата.

1.5. ЕИСК призовава Комисията и държавите членки да признаят решаващата роля и потенциала на горското стопанство и устойчивото управление на горите като въглеродни поглътители, както и свързаните с това социални, екологични и икономически ползи.

1.6. Улавянето на въглерода не е само въпрос на наличие на горски площи, а преди всичко на засилване на горския прираст и на интензивността на фотосинтезата чрез активно управление на горите, както и на завишено използване на дървесна биомаса за производство на продукти и енергия. В дългосрочен план ограничаването на употребата на горските ресурси ще доведе до намаляване на поглътителите, дължащо се на стареенето на горите, а оттам и до забавен горски прираст. По същия начин, що се отнася до обработваемата земя и пасищата, цикълът на растежа и добивът гарантират максимална ефективност на поглъщанията на въглероден диоксид.

1.7. ЕИСК счита, че е важно емисиите и поглъщането на парникови газове да бъдат оценявани научно, прозрачно и въз основа на общи показатели. Той призовава Комисията да разработи правилата за отчитане в областта на управлението на земите и горите така, че те да отразяват реалните емисии и степента на улавяне. Освен това националните референтни нива за горите трябва да бъдат установени от държавите членки в съответствие с прогнозното устойчиво използване на горските ресурси. ЕС би трябвало да разработи и прецизен инструмент за спътниково наблюдение на горите в световен мащаб. Освен това следва да се разработят подходящи методи за отчитане за улавянето на въглерода от недървесни растения на земеделски почви. Важно е също да се избягва двойното отчитане на свързаните с биомаса емисии от ЗПЗГС в другите сектори.

1.8. ЕИСК насърчава отделните държави членки да разработят амбициозни национални политики „отдолу-нагоре“ за сектора на ЗПЗГС, като ангажират активно гражданското общество в процеса на национално, регионално и местно равнище.

1.9. ЕИСК признава, че успехът на амбициозните предложения изисква значителни финансови ресурси и насърчава Комисията в допълнение към съществуващите финансови механизми и в сътрудничество с ЕИБ да създаде отделен финансов инструмент, за да подкрепи постигането на целите. Съществува необходимост от интензивни изследвания и иновации, за да се разработят и приемат нови методи за смекчаване на последиците от изменението на климата.

2. **Въведение**

2.1. На 20 юли 2016 г. Европейската комисия представи предложение за регламент относно намаленията на емисиите на парникови газове за държавите членки от 2021 до 2030 г. (разпределяне на усилията до 2030 г.) и предложение за регламент за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС) в областта на климата и енергетиката до 2030 година. В същото време Комисията публикува съобщение, озаглавено „Европейска стратегия за мобилност с ниски емисии“. В настоящото становище ЕИСК представя своята позиция по предложените регламенти, а позицията му по съобщението в областта на транспорта е изложена в друго становище (TEN/609).

2.2. Предложенията са част от изпълнението на ангажимента на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове с поне 40 % до 2030 г. в сравнение с равнището от 1990 г. Както беше договорено от ЕС, целта до 2030 г. изисква намаляване на емисиите с 43 % в секторите, попадащи в рамките на схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС), и с 30 % в останалите сектори (извън СТЕ), в сравнение с равнищата от 2005 г. Преразглеждането на Директивата за СТЕ се разглежда от Европейския парламент и от Съвета. ЕИСК изрази мнението си относно преразглеждането в своето становище NAT/675.

2.3. Предложените регламенти засягат сектори и дейности извън СТЕ като транспорт, строителство, селско стопанство и отпадъци, както и земеползване и горско стопанство. Целите за намаляване на емисиите на държавите членки са продължение на действащото решение за разпределяне на усилията за постигането на целите на ЕС в областта на климата за 2020 г., като земеползването и горското стопанство са включени за първи път в рамката на ЕС в областта на климата и енергетиката. Досега те бяха разглеждани в контекста на Протокола от Киото.

2.4. Комисията предлага диференцирани национални цели за намаляване на емисиите с цел съблюдаване на принципите на справедливост и ефективност на разходите, за които призова Европейският съвет. Целите на отделните държави членки за 2030 г. варират от 0 % до 40 %. Що се отнася до земеползването и горското стопанство, Комисията предлага всяка държава членка да бъде задължена да постига баланс между емисиите и поглъщанията, изчислявани в съответствие с правилата за отчитане.

2.5. Комисията предлага да продължи използването на гъвкава система, която позволява прехвърляне на квотите за емисии между държавите членки и във времето. Комисията предлага и нова гъвкавост, която дава възможност на сектора за разпределяне на усилията да направи някои компромиси със секторите на СТЕ и ЗПЗГС.

2.6. Предложените регламенти разглеждат също така мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове, включително правилата за отчитане в земеползването и горското стопанство.

3. **Общи бележки**

3.1. Като цяло ЕИСК приветства навременните предложения на Комисията за изпълнение на ангажимента на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. във всички сектори на икономиката и обществото. Той обаче подчертава, че едновременно с това е необходимо да се вземе предвид дългосрочното предизвикателство, свързано със смекчаването на изменението на климата на световно равнище. Това означава, че политиките и мерките трябва да бъдат съвместими с дългосрочната цел за постигане на въглеродно неутрален свят.

3.2. В свое скорошно становище (NAT/690) ЕИСК призова ЕС да се стреми да увеличава положителното си въздействие върху климата в световен план („въглероден отпечатък“), вместо да се съсредоточава само върху намаляване на собствените си емисии. Намирането на решения за климата и изпълнението на съвместни проекти с трети държави следва също да бъдат насърчавани в контекста на политиката в областта на климата до 2030 г., като се вземе предвид фактът, че в Парижкото споразумение се споменава нов механизъм за международно сътрудничество за борба с изменението на климата.

3.3. В цитираното по-горе становище ЕИСК призова също и за по-ефективен „климатичен съюз“, в който аспектите на климата са тясно интегрирани в съответните политики в областта на единния пазар. Разделянето на съвместната цел за намаляване на емисиите на национални подцели може да насочи усилията в по-фрагментирана и разединена посока. Поради това ЕИСК призовава Комисията да оцени също така вариантите и възможностите за по-съгласуван общностен подход в секторите извън СТЕ по отношение на политиката на ЕС в областта на климата за периода след 2030 г.

3.4. Секторният подход, в противовес на разпределянето на усилията между държавите членки, е друг възможен път за развитие на политиката в областта на климата. Съобщението относно транспорта се основава на този подход. ЕИСК счита, че е важно да се направи разграничение между въпросите, които са свързани с единния пазар, и тези, които по своята същност са национални. Най-общо казано, секторният подход е по-подходящ за единния пазар, докато специфичният за всяка държава подход е уместен за въпроси като управлението на местните природни ресурси. Това важи с особена сила по отношение на политиката в областта на горите.

3.5. Включването на земеползването и горското стопанство в рамката до 2030 г. добавя съществен нов елемент в политиката на ЕС в областта на климата. ЕИСК счита за необходимо включването да се извърши по начин, който повишава дългосрочната въглеродна неутралност и устойчивия растеж, вместо да се съсредоточава само върху краткосрочните и средносрочните действия.

3.6. Необходимостта от намаляване на вредните емисии и увеличаване на складирането на въглерод е двигател за използването на биомасата като суровина за производството на различни видове биопродукти и като източник на възобновяема енергия, включително използването на устойчива биоенергия успоредно с декарбонизацията в транспорта. Следователно устойчивата биоикономика, т.е. устойчивото използване и управление на природните ресурси на биологична основа, е ключов елемент на прехода към въглеродна неутралност.

3.7. Секторът на горското стопанство може да играе ключова роля за намаляване на емисиите на въглероден диоксид, увеличаване на възобновяемите източници на енергия и насърчаване на устойчивото потребление. Горските ресурси на ЕС се увеличават благодарение на дългосрочните инвестиции в управлението на горите, като целта е бъдещо увеличаване на устойчивите равнища на добив. Нарастващото използване на биомаса също ще изисква активно управление на горите в бъдеще.

3.8. ЕИСК иска да подчертае, че политиката на ЕС в областта на климата не трябва да ограничава използването на горите, при условие че добивът не надвишава ръста на горските ресурси и че се спазват устойчиви практики за управление на горите. Краткосрочните ограничения на използването на горите ще доведат в дългосрочен план до намаляване на поглътителите.

3.9. Изменението на климата е тясно свързано и с продоволствената сигурност, по-специално в световен мащаб. Поради това е от съществено значение да можем да отговорим едновременно на предизвикателствата, свързани с продоволствената сигурност и със смекчаването на изменението на климата. Достъпът до обработваема земя и урбанизационният натиск следва да стимулират устойчивото нарастване на производителността, така че Европа да може да даде своя принос за справяне с глобалното предизвикателство, свързано с продоволствената сигурност.

3.10. Що се отнася нетните емисии на селскостопанския сектор, ЕИСК припомня също толкова амбициозното предложение относно националните тавани за емисии (НТЕ) и призовава да се гарантира съгласуваност и да се избягва припокриване на тежестта при разработването и изпълнението на отделните законодателни актове.

4. **Конкретни бележки относно предложението за разпределяне на усилията**

4.1. Комисията се вслуша в призива на Европейския съвет да вземе предвид в своето предложение принципите на справедливост и ефективност на разходите. ЕИСК напълно споделя мнението, че различията между държавите членки трябва да бъдат взети предвид, за да се гарантира справедливост и ефективност на разходите. Това засяга разликите в конкретните елементи и отправните точки на държавите, както и икономическия и социалния потенциал за намаляване на емисиите.

4.2. ЕИСК обаче обръща внимание на факта, че предложеният подход не води до най-ефективен резултат на равнище ЕС, тъй като справедливостта и ефективността на разходите се разглеждат поотделно. С цел да се постигне истинска ефективност на разходите по справедлив начин, при изчисленията двата аспекта следва да се разглеждат едновременно и във всички държави членки.

4.3. В идеалния случай най-ефективното решение ще бъде намерено чрез изчисляване на кривите на разходите за намаляване на емисиите във всяка държава и чрез определяне на целите на мястото на припокриване на пределните разходи спрямо БВП. Това също така ще елиминира евентуалния проблем с прекомерно предоставяне на квоти. Друг вариант е за всяка държава да се зададе една и съща относителна цел и след това да се използват механизмите за гъвкавост, за да се намери най-доброто решение.

4.4. Що се отнася до резултатите от разпределянето на усилията, ЕИСК отбелязва, че те трудно могат да бъдат проверени. Ето защо ЕИСК подчертава значението на прозрачността при представянето на данните и допусканията в изчисленията, както и по отношение на използваната методика.

4.5. С цел да се увеличи предсказуемостта ЕИСК счита, че е важно да вземем предвид възможните последици от излизането на Обединеното кралство от ЕС върху разпределянето на усилията и да се подготвим за тях. От друга страна, Норвегия и Исландия са изразили намерението си да участват в съвместното действие на ЕС, което също може да окаже въздействие върху осъществяването на разпределянето на усилията.

4.6. Поради неизбежните недостатъци при разпределянето на усилията е важно да се въведат механизми за гъвкавост и правила, които правят възможно постигането на максимални ползи за ефективността. Би трябвало да се разгледат и нови форми на междусекторна гъвкавост. Освен това трябва да има ефективна и прозрачна система за мониторинг на резултатите от гъвкавостта.

4.7. Гъвкавостта, която се осигурява чрез възможността за търговия с годишните квоти за емисии между държавите членки и за прилагане на мерките в друга държава, допринася както за по-високата ефективност на разходите, така и за по-голяма справедливост. Необходимо е да съществува и възможност за прехвърляне на квотите за емисии във времето и тя трябва да има по-малко ограничения, тъй като мерките за намаляване на емисиите през различните години на практика не следват линейна крива.

4.8. Приветства се предложението на Комисията относно възможността да се използват квоти за емисии от секторите, включени в СТЕ, за компенсиране на емисиите от други сектори, защото то цели също така да се оптимизира намаляването на емисиите. В същото време трябва да се признае, че отмяната на квоти за емисии в една държава оказва въздействие и върху други държави, тъй като схемата за търговия с емисии обхваща целия ЕС.

4.9. ЕИСК приветства възможността поглъщането и намаляването на въглеродните емисиите да се използва в сектора на ЗПЗГС с цел компенсиране на емисиите в други сектори. Евентуалното включване на управлението на горите в механизмите за гъвкавост трябва да бъде разработено по начин, който да стимулира устойчивото управление и прираста на горите и да не възпрепятства използването на горските ресурси като суровина за биоикономиката.

5. **Конкретни бележки относно предложението за ЗПЗГС**

5.1. Ролята на селското и горското стопанство изисква цялостен подход от политиката на ЕС в областта на климата. Селското и горското стопанство са изправени пред различни предизвикателства — освен да допринасят за смекчаването на последиците от изменението на климата, те трябва и да се адаптират към това изменение, тъй като са секторите, които са засегнати най-силно от неблагоприятните климатични събития. Поради тази причина трябва да се насърчава път за смекчаване с минимално отрицателно въздействие върху производството. Както се посочва в предложението на Комисията, важно е да се разгледа позицията на ЕС на световната сцена и да се вземе предвид глобалният преглед на Парижкото споразумение, особено по отношение на екологосъобразността и възможните негативни последици от изместването на въглеродни емисии.

5.2. Съгласно Парижкото споразумение до втората половина на века следва да се постигне баланс между причинените от човека емисии на парникови газове по източници и поглъщанията по поглътители, например гори. Ето защо е изключително важно горите да бъдат запазени като поглътители и да се избегне насищането с въглерод в застаряващите гори.

5.3. Устойчиво управление на горите, заедно с използването на дървесината като суровина за производството на продукти и заместването на изкопаемите горива с биоенергия, е ефективно средство за контролиране на въглеродните баланси. За да се избегне нарушаването на екологосъобразността, емисиите от изкопаеми горива от други сектори не следва да се компенсират с горски поглътители по начин, който би намалил достъпа до дървесина за целите на биоикономиката.

5.4. Управлението на горските поглътители не е само въпрос на наличие на горски площи, а преди всичко на засилване на горския прираст чрез активно управление на горите, както и на завишено използване на продукти от дървесина. Поради това ЕИСК счита за важно продуктите от добита дървесина да бъдат включени в ЗПЗГС и държавите членки да използват пълноценно потенциала на тези продукти за складиране на въглерод и създадените от това кредити. Освен това би трябвало да е възможно да се разреши емисиите, дължащи се на обезлесяването, да бъдат компенсирани чрез увеличаване на горските ресурси, постигнато благодарение на устойчивото управление на горите.

5.5. С цел да се използва значителният потенциал на устойчивото управление на горите [1] за смекчаването на изменението на климата, ЕИСК призовава Комисията да положи сериозни усилия за разработването на правила за отчитане в областта на управлението на горите. Правилата трябва да отразяват реалните темпове на горския прираст и улавянето, за да се избегне проблемът с настоящите правила, които позволяват в някои случаи реални поглътители да се определят като източници на емисии.

5.6. Предложените правила за отчитане на референтните нива за горите са по-сложни в сравнение с преди и не насърчават в достатъчна степен повишаването на горския прираст или укрепването на биоикономиката. ЕИСК предлага — вместо да се въвеждат твърде подробни критерии — националните референтни нива за горите да бъдат установени от държавите членки в съответствие с прогнозното използване на горските ресурси, като същевременно се гарантира, че годишният добив не надвишава годишния прираст в дългосрочен план.

5.7. ЕИСК приветства бележката на Комисията, че за да се избегне двойно отчитане на емисиите, използването на биомаса в енергийния сектор трябва да се счита за въглеродно неутрално, както е посочено в насоките на МКИК. Освен това трябва да се избягва всяко двойно отчитане на емисиите.

5.8. ЕИСК призовава Комисията да положи усилия за създаването на оптимизирани правила за глобално отчитане за сектора на ЗПЗГС. За да се насърчи включването на други държави в процеса, правилата следва да бъдат максимално опростени. На международно равнище ЕС следва да допринесе със собствените си познания в областта на инвентаризацията на горските ресурси и методите за мониторинг, и по-специално да разработи прецизна спътникова система на ЕС, която да има капацитета ежедневно да предоставя реални данни в световен мащаб.

5.9. Подобно на управлението на горите, активното управление на обработваемите земи и пасищата също помага за борбата с изменението на климата, като същевременно допринася за световната продоволствена сигурност. Подобряването на управлението на обработваемите земи и пасищата, включително производителността на почвите, добива и повторното засаждане, засилва улавянето на въглерод и поради това трябва да получи подходящо признание. Ограничаването на производството на биомаса в дългосрочен план води до намаляване на поглъщането на парникови газове от атмосферата поради намалена фотосинтеза. Особеностите на органичните почви също трябва да се отчитат, както и възможностите за продължаване на тяхната обработка.

---

[1] Nabuurs et al. 2015 г. A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets. (Нова роля за горите и горския сектор в ЕС в целите в областта на климата за периода след 2020 г.)

5.10. С цел да се използва пълноценно значителният потенциал на управлението на обработваемите земи и пасищата за увеличаване на ролята на почвите като въглероден поглътител и да се посочат възможности за подобряване на техните показатели, ЕИСК призовава за изследване и разработване на правила за отчитане на биомаса от едногодишни и многогодишни недървесни растения. Потенциалът на един подход за динамично управление на почвите, насочен към оптимизирането на техните функции — при отчитане на местните условия — не само ще донесе ползи за климата и околната среда, но също така ще допринесе за икономическата и социалната устойчивост на селскостопанския сектор, особено за малките семейни стопанства.

5.11. Като цяло успехът в Париж беше постигнат благодарение на подход „отдолу-нагоре“ при определянето на националните цели, основан на силните страни и възможностите, които предлагат отделните държави. ЕИСК отчита също така различията между държавите членки в сектора на ЗПЗГС. Следователно политиките следва да бъдат приспособени на национално равнище в съответствие с принципа на субсидиарност и ЗПЗГС следва да се запази като отделен стълб на политиката в областта на климата.

5.12. ЕИСК би искал да насърчи отделните държави членки да приложат амбициозни политики за смекчаване на изменението на климата в сектора на ЗПЗГС, като в същото време създадат дългосрочна визия за устойчиво земеползване и горско стопанство, и по-специално като ангажират гражданското общество и социалните партньори в процеса на национално, регионално и местно равнище.

5.13. За да се даде възможност за прилагане на амбициозни политики, са необходими значителни финансови ресурси. За тази цел ЕИСК призовава Комисията в допълнение към съществуващите финансови механизми и в сътрудничество с ЕИБ, да създаде отделен финансов инструмент, за да подкрепи постигането на целите. Освен това съществува явна необходимост от увеличаване на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност, насочена към нови методи за смекчаване на последиците от изменението на климата.

Брюксел, 14 декември 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 многогодишен план за дънните запаси в Северно море и за риболовните дейности, свързани с тези запаси, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 676/2007 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1342/2008 на Съвета“

[COM(2016) 493 final – 2016/0238 (COD)]

(2017/C 075/18)

Докладчик: **Thomas McDONOGH**

Консултация	Европейски парламент, 12.9.2016 г.
	Съвет, 26.9.2016 г.
Правно основание	член 43, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Бюрото	20.9.2016 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	24.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	211/1/3

1. **Общи и конкретни бележки и препоръки**

1.1. Общата политика в областта на рибарството беше въведена през 60-те и 70-те години и се нуждае от постоянно преразглеждане. Комитетът приветства този процес на актуализиране на политиката, за да се върви в крак с технологичните промени с цел подобряване на опазването и защитата на рибните запаси. Комитетът приветства действията, предложени от Комисията, много от които бяха предложени в доклада на WGNSSK от 2016 г. ([1]) Това ще спомогне за актуализирането на европейското законодателство в областта на рибарството и за защитата на този много ценен отрасъл.

1.2. Риболовните дейности в Северно море и зоните в съседство с него се отличават с изключителна сложност, тъй като в тях са ангажирани кораби на най-малко седем крайбрежни държави членки, както и на Норвегия, които използват разнообразни съоръжения за улов на множество различни риби и черупкови организми. Важна особеност на тези дейности е, че много от най-важните запаси от дънни видове (т.е. видовете, които живеят на морското дъно или в близост до него) се ловят при смесен риболов. На практика това означава, че при всяко изтегляне на риболовните уреди на даден кораб уловът му е съставен от различни видове. Съставът на смесения улов се променя в зависимост от вида на риболовните уреди, както и от времето и мястото, където те се използват.

1.3. За корабите, извършващи улов на рибни запаси, обхванати от задължението за общ допустим улов (ОДУ), това означава преустановяване на риболова при изчерпване на предоставената им квота за съответния запас. Преди приемането на основния регламент ([2]) корабите не бяха задължени да преустановяват риболова при изчерпване на квотата си за даден вид. Вместо това те можеха да продължават с риболова на други целеви видове, в резултат на което в улова им отново попадаха видовете, за които квотите бяха вече изчерпани, дори и да не бяха в състояние да ги разтоварват законно. Този улов в превишение на квотата трябваше да се изхвърля. След изчерпване на квотата за съответния запас се блокира възможността за продължаване на улова на други запаси. Поради това при определянето на ОДУ за съответните запаси е целесъобразно да се отчете фактът, че в условията на смесен риболов някои от тях се улавят едновременно. Подобен подход би се отразил благоприятно върху опазването на запасите и тяхното експлоатиране. Той е заложен и в настоящото предложение.

([1]) Доклад на работната група на ICES (Международен съвет за изследване на морето) за оценка на дънните запаси в Северно море и Скагерак, заседавала в Хамбург, Германия, от 26 април до 5 май 2016 г.

([2]) Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета (ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 22).

1.4. Целта на основния регламент е да се намери по-ефективно решение на проблемите, свързани с прекомерния улов и изхвърлянето на риба, в сравнение с предлаганото от досегашното законодателство. Затова би трябвало да се вземат подходящи мерки, за да се избегнат отрицателни икономически и социални последици за риболовната промишленост. Първата стъпка към подобно адаптирано управление би била включването на всички значими запаси в единен план за управление. Той би обхванал целевите стойности на смъртност от риболов, изразени в диапазони за всеки от запасите (когато такива диапазони са налични), въз основа на които да се определи годишният ОДУ за тези запаси.

2. **Други бележки и препоръки**

2.1. Следва да бъде създадена независима комисия за преразглеждане на националните квоти. Възстановяването на рибните запаси зависи обаче не само от смъртността от риболов, но и от други фактори, като например изменението на климата. Всички действия, насочени към устойчив риболов, ще изискват приспособяване на риболовните кораби и съоръжения (което е скъпо), достоверни научни данни и непрекъснати мерки за обучение и повишаване на осведомеността сред рибарите. Трябва да се обърне внимание и на социалния аспект на риболова, тъй като дребните рибари се изтласкват от сектора. От първостепенна важност е да се запазят съществуващите работни места в общностите в много крайбрежни райони на ЕС, които зависят от риболова.

2.2. Необходими са повече научни изследвания за въздействието на рибовъдството върху дивите запаси. Дивата сьомга е застрашена от изчезване — главно поради прекомерния улов и слабото регулиране, но въздействието на рибовъдните стопанства върху дивата сьомга е неизвестна величина. С подходящ маркетинг дивата сьомга би следвало да достигне по-висока цена от тази на отглежданата в рибовъдни стопанства. Спортният риболов има важен принос за икономиката в по-отдалечените региони. Счита се, че всеки уловен екземпляр дива сьомга допринася със средно 1 200 евро за местната икономика посредством заплатите на професионалните риболовни гидове, нощувките, транспорта и др.

2.3. Трябва да се вземат мерки за обръщане на тенденцията на спад на риболова на змиорки. Към проблема с улова на млади екземпляри следва да се подходи, като се увеличи минималният нетен размер на окото на риболовните мрежи. Освен това би трябвало да се въведат ограничения за еднонишковите мрежи.

2.4. Следва да бъдат увеличени санкциите при нарушения на законодателството в областта на риболова. Би трябвало да се предприемат строги мерки срещу наемането на работа на незаконно пребиваващи имигранти на риболовни съдове, много от които дори не платени и са на практика затворници, тъй като паспортите им са иззети (известни са подобни случаи с хора от Централна Америка). Условията на живот и труд в морето трябва да се придържат към най-високите стандарти на ЕС. Това се отнася и за работници от държави извън ЕС.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно Пакет от мерки за въздухоплаването — част II“, състоящ се от „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване и за създаването на Агенция за авиационна безопасност на Европейския съюз и за отмяна на Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета“

[COM(2015) 613 final – 2015/0277 (COD)]

и

„Доклад до Европейския парламент и до Съвета — Европейска програма за авиационна безопасност“

[COM(2015) 599 final]

(2017/C 075/19)

Докладчик: **Raymond HENCKS**

Съдокладчик: **Stefan BACK**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 19.1.2016 г.
Правно основание	член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	Секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	15.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	184/1/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК изразява положително становище относно новия подход, основан на оценка на риска и резултатността, при условие че предписателните норми продължават да важат, когато се налага да се гарантира безопасността. ЕИСК счита, че за успешното прилагане на тази промяна в методите на работа и в културата са необходими време и подходящи ресурси. Освен това ЕИСК подчертава, че този преход трябва да се извършва с активното участие на персонала и заинтересованите страни.

1.2. ЕИСК е съгласен, че EASA следва да споделя повече отговорност за сигурността, в сътрудничество и след съгласуване с държавите членки, включително по отношение на специалните правила относно извънредни ситуации, при условие че бъде обезпечена с подходящи ресурси, за да може да изпълнява успешно своите задачи в тази област. Освен това ЕИСК счита, че Регламент (ЕО) № 300/2008 следва да се преразгледа с оглед на развитието на ситуацията от 2008 г. насам.

1.3. ЕИСК обръща внимание на факта, че гражданското въздухоплаване функционира в среда, която се променя бързо както поради бързия технически напредък, включително цифровизацията, така и поради развитието на нови бизнес модели и нови модели на заетост и предоставяне на услуги. ЕИСК придава голямо значение на предвидената в предложението редовна оценка на новия регламент на всеки пет години. Важно е потенциалните аспекти на безопасността и сигурността на тези процеси да бъдат подробно разглеждани в оценката на въздействието и своевременно да се планират и предприемат подходящи мерки.

1.4. ЕИСК приветства включването на наземното обслужване в обхвата на настоящия регламент и предлага да се предвиди изискване за сертифициране на доставчиците на наземно обслужване и персонала, изпълняващ задачи, критични от гледна точка на безопасността.

1.5. ЕИСК приветства разработването на стандарти за сертифициране за кабинния екипаж, но изразява съжаление, че Комисията не предлага система за неговото лицензиране.

1.6. ЕИСК подкрепя включването на безпилотните въздухоплавателни средства в обхвата на предложението и подчертава значението на определянето на високи стандарти.

1.7. ЕИСК предупреждава срещу ненужното усложняване и дублирането на изискванията за сертифициране или контрол по отношение на летищното оборудване, освен в случаите, когато това се налага от съображения за безопасност.

1.8. ЕИСК отбелязва със задоволство предвидените в предложението задачи за надзор, сътрудничество и подкрепа за националните власти и се надява, че това ще доведе до трайно високи, хармонизирани и ефективни стандарти по отношение на безопасността, подобряване на обмена на информация и определянето на критерии за сравнение, с което ще се гарантира по-ефективно използване на ресурсите. В този контекст ЕИСК отбелязва Европейския план за авиационна безопасност и Европейската програма за авиационна безопасност и възможностите, които те ще предоставят за разработване и прилагане на по-високи и хармонизирани стандарти за безопасност.

1.9. ЕИСК подкрепя предложението за механизъм за доброволно прехвърляне на функции от националните органи към EASA, включително специални правила относно извънредни ситуации.

1.10. ЕИСК е на мнение, че предоставената на европейските оператори, опериращи в няколко държави от ЕС, възможност да изберат EASA като компетентен орган трябва да включва изискване за информиране на компетентния национален орган или органи. Възможността гореспоменатите оператори да изберат EASA като компетентен орган не може да се прилага при мерки, попадащи в обхвата на членове 59 и 60.

1.11. ЕИСК отбелязва значението на обмена на информация и подчертава, че получената информация с цел повишаване на безопасността следва да не се използва в съдебната система, освен при изключителни обстоятелства, като например умишлено нарушение. Трябва да се гарантира културата на справедливост и ЕИСК отново отправя предложението си за разработване и прилагане на „Харта на културата на справедливост“.

1.12. Освен това ЕИСК отбелязва предложението за въвеждане на разпоредба относно таксите за обслужване в „Единно небе“ като средство за финансиране на дейностите на EASA, въпреки факта, че материалноправните норми за тези такси ще бъдат записани в разпоредби, които все още не са създадени. Освен това не е ясно каква е връзката между планираните такси и системата за такси за прелитане, която понастоящем се управлява от Евроконтрол от името на държавите — страни по многостранно споразумение. С оглед на това ЕИСК счита, че е преждевременно да се създава законодателна уредба относно прилагането на такса, която все още не съществува, и при положение че са възможни няколко варианта за сформирането ѝ. Поради това ЕИСК предлага това предложение да бъде отхвърлено.

1.13. Като се има предвид, че EASA трябва да установи правила за сертифициране и критерии за безопасност, които могат да имат отношение и към широката общественост, ЕИСК предлага текстове от този вид да се превеждат на всички официални езици на ЕС. За целите на прозрачността уебсайтът на EASA следва да бъде достъпен и на други езици освен на английски език. Във връзка с това ЕИСК би искал да привлече вниманието и към Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 21 от нея.

1.14. По отношение на предложението за намаляване на формалностите за мокрия лизинг на въздухоплавателни средства ЕИСК припомня, че предложението се отнася главно до въпросите на безопасността, а въпросите на мокрия лизинг се отнасят до търговската дейност, достъпа до пазара и конкуренцията. Те могат да имат и значително социално-икономическо измерение. Ето защо ЕИСК препоръчва на този етап да не се прави изменение на материалноправните разпоредби за мокрия лизинг и счита, че този въпрос следва да бъде разгледан при преразглеждането на Регламент (ЕО) № 1008/2008.

1.15. По отношение на текущата оценка на Регламент (ЕС) № 996/2010 ЕИСК припомня значението на Европейската мрежа на органите за разследване във връзка с безопасността в гражданското въздухоплаване (ENCASIA) и счита за съществено тази важна дейност да бъде обезпечена с подходящи ресурси. ЕИСК се позовава и на текста относно културата на справедливост в параграф 1.11 по-горе.

2. **Въведение**

2.1. Предложението за регламент относно безопасността ([1]) (предложението) следва да замени регламента от 2008 г. ([2]) Предложението запазва и/или актуализира някои разпоредби от регламента от 2008 г. и въвежда нови мерки. То се основава на стандартите на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) и обществените консултации между държавите членки и заинтересованите страни, включително социалните партньори. Предложението се основава и на доклада на Комисията относно Европейската програма за безопасност на полетите ([3]) и на редица проучвания. То е стъпка към изпълнението на съобщението „Стратегия за въздухоплаването в Европа“ ([4]).

2.2. С предложението се въвежда подход към правилата за безопасност, основан на прогнозирането, оценката на риска и резултатността, за да се подобрят ефективното използване на ресурсите и целенасочеността на надзора на всички нива. Целта е да се преодолеят пропуските в безопасността и да се отчетат по-добре взаимовръзките между авиационната безопасност и други области, като например сигурността на въздухоплаването и защитата на околната среда.

2.3. Предложението има за цел да се осигури висока степен на изпълнение и надзор в целия ЕС чрез тясно сътрудничество между органите на европейско и национално равнище, включително чрез обмен на информация и ефективен контрол и наблюдение. С предложението се актуализира регламентът от 2008 г., за да бъдат обхванати техническите нововъведения, като например безпилотните въздухоплавателни средства.

2.4. Понастоящем Комисията извършва оценка на Регламент (ЕС) № 996/2010 относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване (Регламента) и потърси мнението на ЕИСК (Работен документ на службите на Комисията относно прилагането на Регламент (ЕС) № 996/2010). През 2010 г. ЕИСК излезе със становище по предложението за този регламент ([5]).

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК подкрепя целта на предложението за укрепване на правилата относно безопасността и сигурността в гражданското въздухоплаване и за изясняване на ролята на Агенцията за авиационна безопасност на Европейския съюз (EASA) в областта на сигурността. Освен това ЕИСК изразява съгласие с предложението EASA да предоставя техническа помощ на Комисията в прилагането на законодателството в областта на безопасността, както и да получи правомощия за предприемането на съответни мерки, със съгласието на Комисията и след консултации с държавите членки.

3.2. ЕИСК е съгласен, че EASA следва да споделя повече отговорност за сигурността, в сътрудничество и след съгласуване с държавите членки, включително специалните правила относно извънредни ситуации, при условие че ѝ бъдат предоставени подходящи ресурси, за да може да изпълнява успешно своите задачи в тази област. ЕИСК също така счита, че развитието от 2008 г. насам направи излишен *Регламент (ЕО) № 300/2008 относно общите правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване* и той трябва да бъде изцяло преработен.

3.3. Целта на предложението е да се подготви регулаторната рамка на ЕС за авиационната безопасност с оглед на предизвикателствата през следващите десет до петнадесет години. ЕИСК счита, че прогнозите за такъв дълъг период ще бъдат изпреварени от развитието на технологиите и на постоянно променящите се рискове за безопасността, като например появата на безпилотни въздухоплавателни средства, новите форми на киберпрестъпност, риска от смущаване на приземяванията от лазери и др. Ето защо според Комитета правилата за безопасност на гражданското въздухоплаване следва да се преразглеждат редовно и често. Затова ЕИСК подкрепя предложението новият регламент да бъде оценяван на всеки пет години.

3.4. ЕИСК отново заявява ([6]), че безопасността е крайъгълен камък за една устойчива стратегия за въздухоплаването и че по този въпрос няма място за излишна самонадеяност. Следователно възприетият в предложението подход следва да се оценява спрямо тези изисквания, особено в светлината на целта на Комисията ([7]) за по-бързо и по-ефективно идентифициране и преодоляване на рисковете за безопасността чрез преминаване към основан на риска и резултатността начин на мислене, като същевременно се запази поне същото ниво на обща безопасност.

([1]) COM(2015) 613 final.
([2]) ОВ L 79, 19.3.2008 г., стр. 1.
([3]) COM(2015) 599 final.
([4]) COM(2015) 598 final, ОВ C 389, 21.10.2016 г., стр. 86.
([5]) ОВ C 21, 21.1.2011 г., стр. 62.
([6]) ОВ C 13, 15.1.2016 г., стр. 169.
([7]) COM(2015) 598 final.

3.5. Предложеният метод представлява *по-пропорционален и гъвкав подход към регламентирането на безопасността*. Целта е по-бързо и по-ефективно да се идентифицират и намаляват рисковете за безопасността чрез подход, основан на оценка на риска и резултатността, за да се осигури по-високо ниво на цялостна безопасност. ЕИСК приветства този подход, но изтъква, че трябва да се запазят някои предварително установени правила, за да се гарантират равни условия на конкуренция. В допълнение, такъв значителен преход изисква подходящи ресурси и преходен процес, който да е прозрачен за всички заинтересовани страни, в т.ч. служителите, и да осигурява времето, нужно за промяна на културата, необходима за пълното прилагане на новия подход.

3.6. Във възложено от Комисията проучване относно наличието, ефективното използване и развитието на човешките ресурси в органите по въздухоплаване, както и финансирането на европейската система за авиационна безопасност (допълнително проучване относно ресурсите) се установява, че през последните десет години балансът между ресурсите и работното натоварване се е влошил и се посочват недостатъците в квалификацията на персонала. В проучването се очертават редица варианти за решаване на тази дилема. ЕИСК подчертава, че е необходимо да се намери решение в рамките на социалния диалог.

3.7. В друго проучване относно схемите за резултатност и основания на резултати подход беше разгледана възможността за въвеждане на елементи на оценка на ефективността в управлението на авиационната безопасност (проучването относно ефективността). Стигна се до заключението, че това е възможно, но беше отправено предупреждение срещу бързото въвеждане по технически причини. Проучването установи, че е невъзможно да се определят количествено ползите от основания на резултатите подход, преди той да бъде приложен. Според ЕИСК заключенията на проучването подчертават значението на разумното и последователно прилагане на новия подход.

3.8. В този контекст ЕИСК обръща внимание на въпроса за общественото и социалното развитие, включително за новите форми на заетост и новите форми на бизнес модели, често свързани с цифровата икономика, които съществуват и на пазара за въздушен транспорт, както и на последиците от това развитие за безопасността. В съобщението относно „Стратегия за въздухоплаването в Европа“ ([8]) и в няколко становища на ЕИСК ([9]) беше изразено мнението, че на тези въпроси следва да се обърне нужното внимание. ЕИСК счита, че те трябва да бъдат взети предвид и при прилагането на предложението, включително при оценката на въздействието на мерките за прилагане.

3.9. EASA трябва да оценява работата на различните органи в контекста на Европейския план за авиационна безопасност (EPAS), но все още не е определила целеви показатели за безопасност за органите под своя отговорност. Това отново подчертава значението на бързото и ефикасно разрешаване на проблемите, посочени в параграф 3.6 по-горе.

3.10. Правилата, дейностите и процесите, включени в Европейската програма за авиационна безопасност (ЕПАБ), следва да бъдат наблюдавани, за да се оценят тяхната целесъобразност и ефективност. Наблюдението следва да се основава на показатели, като спазването на регулаторните разпоредби, честотата на определен вид събития, свързани с безопасността, броя на произшествията и на смъртните случаи, както и степента на развитие на системите за управление на безопасността. Тези показатели се използват от държавите за определяне на „приемливо равнище на безопасност“ в съответната страна, в съответствие с изискванията на ИКАО. В предложението се набляга на сътрудничеството между EASA и националните органи, включително ролята на EASA да управлява новото информационно хранилище, определена в членове 61 — 63. ЕИСК подчертава значението на тази стъпка за подобряване на системата за надзор и правоприлагане.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ***Опазване на околната среда***

ЕИСК одобрява добавянето на нова разпоредба относно въпроси, свързани с околната среда, включително екологичния преглед, който EASA трябва да публикува на всеки три години.

4.2. ***Признаване на сертификати на трети държави***

ЕИСК подчертава значението на споразуменията за взаимно признаване с основните партньорски държави с цел да се подкрепят авиационната промишленост на ЕС и международната търговия в този сектор.

([8]) COM(2015) 598 final, раздел 2.3.
([9]) ОВ C 13, 15.1.2016 г., стр. 169, параграф 3.1.3; ОВ C 13, 15.1.2016 г., стр. 110, параграф 2.7, и ОВ C 389, 21.10.2016 г., стр. 86, параграф 1.3.

4.3. ***Наземно обслужване***

4.3.1. ЕИСК приветства факта, че наземното обслужване, като важна част от веригата за безопасност на гражданското въздухоплаване, е включено в обхвата на настоящия регламент.

4.3.2. Въпреки това ЕИСК предлага да се обмисли въвеждането на изискване за сертифициране на доставчиците на наземно обслужване, както и на персонала за наземно обслужване, изпълняващ задачи, критични от гледна точка на безопасността. Съществените изисквания, включени в приложение VII към предложението, следва да се развият в по-голяма степен и по-подробно, главно по отношение на стандартите за обучение и квалификация.

4.3.3. Сред допълнителните въпроси, които трябва да бъдат разгледани, са:

— броят на персонала и на различните доставчици във връзка с техническото обслужване между полетите,

— рисковете за здравето, произтичащи от излагането на замърсяване на въздуха на перона.

4.4. ***Оборудване за летища***

4.4.1. По отношение на изискването за сертифициране на летищното оборудване, предвидено в член 31 от регламента, ЕИСК отбелязва, че летищното оборудване обикновено е сертифицирано по схеми за електрическо оборудване и други системи. Изискване за допълнително сертифициране би означавало двойно регламентиране срещу никакви или незначителни ползи. Ето защо ЕИСК предлага да се замени член 31 от предложението с текст, който да гласи, че EASA ще реагира по подходящ начин, когато данните за безопасността показват, че оборудване, използвано или предназначено за използване на летища, попадащи в обхвата на новия регламент, представлява риск за безопасността.

4.5. ***Кабинен екипаж***

ЕИСК приветства новите съществени изисквания в приложение IV и консолидирането на разпоредбите относно кабинния екипаж в член 21. Комитетът изразява съжаление, че в предложението се използва терминът „свидетелство“, а не „лиценз“, въпреки факта, че изискванията в приложение IV, част 4 по отношение на кабинния екипаж са еквивалентни на тези за лиценз или сертификат. За да се осигури съгласуваност, кабинният екипаж следва да получи лиценз, издаден от национален орган за въздухоплаване или от EASA.

4.6. ***Защитни клаузи и разпоредби за гъвкавост, мерки от страна на Агенцията***

4.6.1. ЕИСК привлича вниманието към разширяването на спешните мерки и разпоредбите за гъвкавост в членове 59 и 60 от предложението в сравнение с действащите разпоредби на членове 14 и 22 от Регламент (ЕО) № 216/2008, особено по отношение на ограниченията на времето за полет и други мерки, засягащи условията на труд на персонала.

4.6.2. ЕИСК е на мнение, че не трябва да се удължава срокът от два месеца без уведомяване на EASA в случаи на защитни мерки (член 59) или на разпоредби за гъвкавост (член 60). Във връзка с това ЕИСК се противопоставя на удължаването на срока на действие на мерките на Агенцията над осем месеца, предвидено в член 65, параграф 4.

4.6.3. ЕИСК счита, че следва да се въведе задължението да се търси съгласието на съответните служители, преди да се вземе решение за спешни и гъвкави мерки, които засягат условията им на труд. Когато се вземе решение без такова съгласие, EASA следва незабавно да започне процедурата за оценка, предвидена в член 59, параграф 2 и член 60, параграф 2.

4.7. ***Сътрудничество между компетентните органи и EASA, прехвърляне на отговорности***

4.7.1. ЕИСК приветства предложението за засилено сътрудничество между компетентните органи на държавите членки, Комисията и EASA по отношение на сертифицирането, надзора и изпълнението. Той подкрепя мерки, като създаването на общ резерв от инспектори и спешното прехвърляне на отговорности на EASA, при условие че това не засяга статута и условията на труд на засегнатите работници. Както критериите за извънредни трансфери, така и изискванията за връщане на надзора на държавата членка трябва да бъдат ясно документирани.

4.7.2. ЕИСК подчертава доброволния характер на прехвърлянето на отговорности от държава членка към EASA съгласно член 53, с изключение на спешното прехвърляне съгласно член 55, за разрешаване на спешни пропуски по отношение на безопасността. Член 53, параграф 2, последен параграф, гарантира, че прехвърлянето се осъществява при пълно спазване на националното законодателство и със съгласието на съответната държава членка. ЕИСК смята, че процедурните защитни клаузи и другите предпазни мерки позволяват да се осигури коректно осъществяване на прехвърлянето в съответствие с правната сигурност. Затова ЕИСК подкрепя предложения механизъм за прехвърляне.

4.7.3. Възможността държавите членки да прехвърлят на друга държава членка отговорността за надзор трябва да продължи да бъде на доброволен принцип, с възможността дадена държава да си възстанови делегираните правомощия.

4.7.4. ЕИСК отбелязва въвеждането на възможност за многонационалните оператори да изберат EASA като компетентен орган. В съответствие със своите възгледи за доброволното прехвърляне на отговорности ЕИСК одобрява това предложение при съгласие от страна на националния орган или органи и при условие че мярката не оказва неблагоприятно въздействие върху условията на трудова заетост на съответния персонал.

4.8. ***Събиране, обмен и анализ на информация***

4.8.1. В съответствие с предложенията за засилено сътрудничество между EASA и националните авиационни органи ЕИСК подкрепя засилените разпоредби за събиране, обмен и анализ на информация. При все това той настоява да бъдат предприети допълнителни мерки, за да се гарантира защитата на личните данни, като например включването на този въпрос в информационната система за одит или повишаването на нивото на анонимност на данните. За да се увеличи прозрачността, анонимизираните данни следва да бъдат достъпни за всички заинтересовани страни.

4.8.2. ЕИСК приветства също така създаването на хранилище за сертификати, акредитации, мерки, решения на Комисията, решения на държавите членки, прехвърляне на отговорности, уведомления, искания и друга информация.

4.9. ***Управление на безопасността на въздухоплаването***

4.9.1. Въпреки че подкрепя включването на позоваване на Европейската програма за авиационна безопасност, както и на националните програми за авиационна безопасност, Комитетът привлича вниманието към предизвикателството тези мерки и материали да бъдат направени разбираеми за лицата, работещи пряко в тази област. Поради това е изключително важно Европейската програма за авиационна безопасност и националните програми да се основават на подход „отдолу нагоре“, когато това е възможно. В противен случай текстовете може да не постигнат желаните промени.

4.10. ***Безпилотни въздухоплавателни средства (дронове)***

4.10.1. ЕИСК подкрепя включването на безпилотните въздухоплавателни средства в обхвата на предложението, но повтаря призива си за предпазливост при прилагането на основан на резултатите подход.

4.10.2. Поради това, за да се осигури адекватна безопасност, следва да се разработят всеобхватни разпоредби. ЕИСК счита, че е предизвикателство да се гарантира съвместимостта на тези нови авиационни дейности с дронове с общия въздушен трафик. Важно е тази материя да бъде регламентирана. Управлението на въздушното движение вече е сложна област и ръководителите на полети носят важни отговорности. ЕИСК призовава на тези работници да не се възлагат неоправдано отговорности, за да могат те да се адаптират към ситуация, при която се извършват полети с безпилотни въздухоплавателни средства. Трябва да се въведе съгласуван подход към лицензирането за експлоатация и притежаване на безпилотни летателни апарати, включително относно регистрацията. Налагането на задължение за получаване на лиценз — в зависимост от характеристиките на дрона — би повишило осведомеността, би наложило необходимостта от познаване на приложимите нормативни актове и ограничения и би спомогнало за развитието на необходимите умения.

4.11. ***Киберзаплахи***

4.11.1. ЕИСК е особено загрижен относно киберсигурността. Въпреки цифровизацията човешкият фактор ще остане от ключово значение за проверката на данните и защитата срещу незаконна намеса. Въпреки че наличието на подходящи данни на борда подобрява безопасността, ЕИСК изтъква, че контролът върху самолета трябва да продължи да се извършва от полетния екипаж. Аналогично следва да се разработи стабилна система за защита срещу киберзаплахи за дроновете.

4.12. ***Преминаване към основан на резултатите подход***

4.12.1. Едно от основните предимства на системата, основана на спазването на правилата, е че тя гарантира равното третиране на операторите. ЕИСК счита, че при прехода към система, основана на оценка на риска и на резултатите, трябва да се улесни приспособяването към нова култура и да се запази доверието в системата за безопасност и способността ѝ да гарантира постоянно повишаване на нивата на безопасност в рамките на основана на резултати система. За целта са необходими промени и приспособяване на всички равнища. Като допълнение към общите бележки, изложени в параграфи 3.4 и 3.5 по-горе, ЕИСК счита, че следните елементи са от съществено значение за успешен преход:

— трябва да са обезпечени достатъчно ресурси за гарантиране на подходящо ниво на безопасност във всеки един момент,

— преходът следва да се осъществи по начин, който да позволява предварително планиране на условията на труд на персонала; трябва да има прозрачност относно планираните промени,

— въвеждането на новата система трябва да бъде съпътствано от постоянен диалог със заинтересованите страни, включително социален диалог,

— темпото на изпълнение трябва да позволява безопасен преход към новата система, като се вземе предвид необходимостта от гарантиране на промяна на културата.

4.12.2. ЕИСК счита, че постепенният преход към нова система и нова култура ще отнеме време. За момента не е ясно дали безопасността ще може да бъде напълно обхванатата от уредба, основана на резултатите.

4.13. ***Докладване на събития и култура на справедливост***

4.13.1. Както и в предходни свои становища ([10]), ЕИСК заявява, че в целия сектор на въздухоплаването трябва да се прилага „култура на справедливост“. ЕИСК изразява съмнение дали предложението, или друго съществуващо законодателство на ЕС само по себе си е достатъчно, за да се гарантира спазването на културата на справедливост. Трябва да се направи още много в държавите членки за насърчаването на култура на справедливост и за поддържане на ясна и предвидима линия между докладването по отношение на безопасността и съдебната система. Затова ЕИСК отново отправя предложение за харта или етичен кодекс в подкрепа на добрите практики.

4.14. ***Глоби и санкции***

4.14.1. ЕИСК смята, че настоящата система на глоби и периодични плащания по санкции е неефективна. Следва да се промени текстът на член 72, параграф 1, който предвижда, че „Комисията може да наложи на физическо или юридическо лице […] глоби“, така че да стане императивен — „Комисията налага […]“. Следва да се припомни, че член 72, параграф 3 все още предоставя свобода на преценка. Когато Комисията проучва дали да наложи периодични плащания по санкции, тя следва да се свърже със съответните национални органи, за да се осигури подход, съгласуван с националното правоприлагане.

4.15. ***Финансиране на EASA***

ЕИСК смята, че предложението да се включат и таксите, плащани в съответствие с разпоредбите на бъдещ регламент относно прилагането на Единното европейско небе, е преждевременно и твърде неясно. Така например не става ясно дали ще бъде създадена отделна система за таксуване по „Единно небе“, или целта е да се измени съществуващата система за такси за прелитане, която в момента се обслужва от Евроконтрол (Многостранно споразумение за пътните такси — неофициално издание — октомври 2006 г., на разположение на уебсайта на Евроконтрол). Също така не е ясно дали планираните такси ще бъдат само за обслужване в „Единно небе“, или ще бъдат използвани за финансиране на общия бюджет на Агенцията. Поради тези причини ЕИСК счита, че настоящото предложение е преждевременно и трябва да бъде отхвърлено.

4.16. ***Методи на работа и участие на заинтересованите страни***

4.16.1. Участието на заинтересованите страни е и трябва да остане основна характеристика на работата на EASA. Във връзка с това ЕИСК предлага да се заличи изразът „когато е необходимо“ от член 104, параграф 1, буква б), за да се избегнат произволни решения относно необходимостта от участие на заинтересованите страни в дейността на Агенцията.

([10]) ОВ C 21, 21.1.2011 г., стр. 62 и ОВ C 198, 10.7.2013 г., стр. 73.

4.17. ***Езиков режим***

Въпреки че английският език е широко разпространен в авиационната общност, все още има някои географски области и области на дейност, в които преобладават националните езици. ЕИСК смята, че в съответствие със забраната на основаната на език дискриминация, определена в член 21 от Хартата на основните права, поне сертификационните спецификации и приемливите начини за постигане на съответствие следва да бъдат преведени и публикувани на всички официални езици на ЕС. Освен това уебсайтът на EASA следва да бъде достъпен и на други езици на ЕС, не само на английски, с цел повишаване на прозрачността и обществената осведоменост.

4.18. ***Вътрешна структура***

Предложената формулировка на член 90 ще даде значително повече правомощия на Комисията за сметка на Европейския парламент. Затова ЕИСК настоява в управителния съвет да има един представител на Комисията и един представител на Европейския парламент.

4.19. ***Лизинг***

ЕИСК се противопоставя категорично на предложението за изменение на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1008/2008 относно лизинга. Тъй като е предвидено да се направи оценка на този регламент в периода 2017—2018 г., този въпрос следва да бъде разгледан отделно.

5. **Оценка на Регламент (ЕС) № 996/2010 относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване**

Както вече беше посочено в параграф 4.13 по-горе, ЕИСК отново изтъква необходимостта от гарантиране на култура на справедливост и предложението си за създаване на харта за тази цел. ЕИСК подкрепя подход с незадължителна юридическа сила, както и успешното сътрудничество в рамките на ENCASIA като форум за обединяване на ресурси и знания и като платформа за започване на проучвания, издаване на препоръки за безопасността и определяне на еталони. За да се постигне това, от решаващо значение е обезпечаването с подходящи ресурси.

Според ЕИСК бъдещата работа в областта, уредена с настоящия регламент, следва да се съсредоточи върху правилното изпълнение, а не върху промяната на правната рамка.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Онлайн платформите и цифровият единен пазар – Възможности и предизвикателства пред Европа“

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Докладчик: **г-н Thomas McDONOGH**

Консултация	Европейска комисия, 25.5.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	15.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	175/0/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Комитетът приветства представения от Комисията план за действие, който включва преглед на директивите в областта на телекомуникациите и неприкосновеността на личния живот в сектора на електронните комуникации във връзка с мястото на онлайн комуникационните ОТТ услуги, картографиране на предприетите доброволни мерки, свързани с платформите, което може да доведе до изготвяне на насоки, събиране на факти относно практиките в отношенията между предприятията, финансиране на проекти за свободен достъп до данни и накрая стратегия за улесняване и подкрепа за възникването на конкурентни платформи, базирани в ЕС.

1.2. ЕИСК подчертава, че много онлайн платформи са важни елементи в икономиката на споделянето и потвърждава констатациите си относно икономиката на споделянето, особено по отношение на защитата на потребителите, работниците и самостоятелно заетите лица.

1.3. ЕИСК обаче изразява загриженост, че скоростта, с която възникват промените на цифровия пазар, значително надхвърля темпа на изготвяне на регламентите и стратегиите на ЕС, да не говорим за тяхното изпълнение на равнището на държавите членки. ЕИСК би желал да види как може да се засили координацията между различните страни в Комисията и държавите членки и кои са механизмите, които биха помогнали това да се случи.

1.4. Комитетът подчертава необходимостта от преодоляване на риска от разпокъсаност и нуждата от съгласуван подход на ЕС. В противен случай различните национални правила ще породят несигурност, ще затруднят разрастването на стартиращите предприятия и потенциално ще ограничат наличието на цифрови услуги. Това е още по-наложително предвид факта, че някои държави членки вече са в процес на въвеждане или обмислят въвеждането на специални мерки за противодействие на нелоялните търговски практики, което създава опасност от разпокъсаност на цифровия единен пазар.

1.5. Съобщението не съдържа конкретни предложения и посочва твърде малко ясно формулирани решения. Макар да са очертани някои решения, отговорите на истински важните въпроси относно това дали платформите носят вреди на своите доставчици на някои пазари са отложени.

1.6. Разпространението на онлайн платформите донесе огромни ползи за доставчиците, потребителите, икономиката и начина на живот в по-общ план. Въпреки това все още има и ще продължава да има проблеми и поради това ЕИСК препоръчва най-съществените вреди за предприятията и потребителите да се определят по-точно, а след това ефективно и прецизно да се проучи доколко тези проблеми са общи за всички онлайн платформи, дали са специфични за конкретни сектори или засягат отделни дружества. Освен това ЕИСК призовава за междусекторно сътрудничество и следене на развитието на онлайн платформи, за да се намери своевременно решение на възникващите проблеми.

1.7. Комитетът приветства факта, че Комисията възнамерява да проучи мерки, за да се улесни прехвърлянето и преносимостта на данните между различни онлайн платформи и услуги в „изчислителни облаци“, както за бизнес потребителите, така и за частните потребители.

1.8. ЕИСК призовава за програми за повишаване на осведомеността и цифровата грамотност за всички граждани от всички възрастови групи — сред които най-младите и най-възрастните са най-уязвими. ЕИСК би приветствал въвеждането на европейски стандарт за системно обучение в тази област.

1.9. ЕИСК призовава Комисията да проучи необходимостта от платформи, където да се качват лесни за употреба кратки представяния, да се разяснява в какви случаи се използва персонализирана ценова политика и на каква основа се подреждат резултатите, както и да се даде възможност за безусловно и лесно в административно отношение упражняване на правото да бъдеш забравен.

1.10. ЕИСК приветства дадения от Комисията знак, че работи съвместно с онлайн платформите по създаването на кодекс на поведение, предназначен да се бори с изказвания онлайн, подбуждащи към омраза, и с вредно за непълнолетните лица съдържание в интернет. Според Комитета, обаче, следва да се въведат също така и някакъв вид санкции за онези, които проявяват небрежност при премахване на подобно съдържание, когато знаят за него.

1.11. Комитетът изразява съжаление, че Комисията за пореден път е пренебрегнала социалното измерение на онлайн платформите. ЕИСК подчертава, че социалната отговорност на платформите към работещите в тях, били те редовно назначени или включени в нови форми на заетост, трябва да бъде по-ясно дефинирана. Последните следва да бъдат обект на специално внимание, като на всички работещи чрез платформите следва да се осигуряват добри условия на труд, подходяща социална защита, здраве и безопасност на работното място, обучение, колективно договаряне и синдикални права ([1]), при отчитане на породените от онлайн платформите предизвикателства в икономиката на споделянето.

1.12. За разлика от оценката на Комисията, според която съществуващата правна рамка е до голяма степен достатъчна, Комитетът призовава за рамка на ЕС в областта на краудуъркинга, за да се предотврати подкопаването или заобикалянето на регламентите относно минималните ставки на заплащане, работното време и социалното осигуряване.

1.13. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да проучи свързаните с дейността на онлайн платформите фискални аспекти, с цел да се противодейства на практики, които нарушават равнопоставените условия на конкуренция.

2. **Основно съдържание на съобщението на Комисията**

2.1. Чрез неотдавнашното си съобщение и работния документ на своите служби, както и по-общо чрез стратегията си за цифровия единен пазар, Комисията се стреми да насърчи иновациите и ефективната конкуренция между онлайн платформите и същевременно да защити правата и неприкосновеността на личния живот на потребителите.

2.2. В съобщението се очертават **основните проблеми, които тя е установила при оценката си на онлайн платформите, и се определя бъдещият и подход към онлайн платформите**.

2.3. В съобщението не се предлага всеобхватен набор от нови регламенти на ЕС в областта на платформите.

2.4. Комисията предлага само въвеждането на регулаторни мерки, насочени към ясно установени проблеми, свързани с конкретна категория или дейност на онлайн платформите, вместо превантивни правила, които биха могли да задушат иновациите.

2.5. Комисията признава, че онлайн платформите приемат различни форми и са различни по размер, както и че те постоянно се развиват, което означава, че няма консенсус относно единна дефиниция за онлайн платформите.

2.6. Комисията счита, че прилагането на универсален подход при регулирането на платформите не би било подходящ начин да се отговори на различните предизвикателства, породени от разнородните видове онлайн платформи.

2.7. Комисията признава, че съществуващата правна рамка е до голяма степен достатъчна за регулиране на платформите, въпреки че тази правна рамка не попада категорично в компетентността на нито един регулатор.

([1]) ОВ C 71, 24.2.2016 г., стр. 65.

2.8. В съобщението се предлагат пътна карта и принципи за бъдеща намеса:

— **условия на равнопоставеност за съпоставими цифрови услуги;**

— **отговорно поведение на онлайн платформите с цел защита на основните ценности;**

— **прозрачност и безпристрастност с цел запазване на доверието на потребителите и защита на иновациите;**

— **отворени и недискриминиращи пазари в икономика, основана на данни.**

2.9. Комисията ще се стреми да постигне регулаторна равнопоставеност в сектора на **телекомуникациите** чрез евентуална дерегулация и специфични правила за доставчиците на комуникационни услуги „over-the-top“ (OTT).

2.10. Комисията ще обмисли възможността за включване в **директивата относно неприкосновеността на личния живот в сектора на електронните комуникации** на услугите за онлайн комуникация.

2.11. Комисията предлага да се създаде нова **директива за аудиовизуалните медийни услуги**, в съответствие с която платформите за видео споделяне следва да имат нови задължения в областта на борбата с вредното съдържание.

2.12. Комисията ще оцени режима на **отговорност** за междинните доставчици на услуги, включително:

— необходимостта от насоки относно отговорността при въвеждането на доброволни мерки за борба с незаконното съдържание онлайн; и

— необходимостта от официални процедури за уведомяване и предприемане на действия.

2.13. Освен това Комисията ще насърчи (и ще прави редовен преглед на ефективността на) координирани на равнището на целия ЕС усилия за **саморегулиране** на онлайн платформите в областта на борбата с незаконното съдържание онлайн.

2.14. Онлайн платформите ще бъдат насърчавани да се борят с фалшивите и подвеждащите рецензии.

2.15. През 2017 г. Комисията ще публикува принципи и насоки относно оперативната съвместимост на средствата за електронна идентификация.

2.16. Новите правила в областта на **авторското право**, приети неотдавна от Комисията, имат за цел да се постигне по-справедливо разпределение на стойността, генерирана от онлайн разпространението на защитено с авторски права съдържание от онлайн платформи, осигуряващи достъп до такова съдържание.

2.17. Настоящото съобщение е представено заедно с **Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите**, с цел да се улесни по-ефективното прилагане на законодателството на ЕС за потребителите в трансгранични ситуации.

2.18. Комисията е разгледала насоките относно **Директивата за нелоялните търговски практики**, които предстои да бъдат приети заедно с настоящото съобщение. Освен това тя ще оцени по-нататъшната необходимост от актуализиране на съществуващите правила в областта на защитата на потребителите във връзка с платформите като част от регулаторната проверката за пригодност на правото на ЕС относно потребителите и търговията през 2017 г.

2.19. До пролетта на 2017 г. Комисията възнамерява да извърши целево събиране на факти относно практиките в **отношенията между предприятията** в средата на онлайн платформите, за да определи дали са необходими допълнителни действия на ЕС.

2.20. Комисията ще проучи потенциалните пречки пред единния пазар на данни на ЕС, които могат да възникнат поради правна несигурност по отношение на собствеността и използваемостта на данни, или на достъпа до данни — като част от **инициативата за свободно движение на данни**, планирана за края на 2016 г. — за да проучи мерките за улесняване на прехвърлянето и преносимостта на данните.

3. **Общи коментари**

3.1. Ако Европа иска през следващото десетилетие годишният ръст на БВП да надхвърли тавана от 1,5 %, тя ще има огромна нужда от жизнеспособна цифрова икономика (вж. Доклад относно Европа на Съвета по световната програма към Световния икономически форум).

3.2. Онлайн платформите се превърнаха в едни от най-ценните и влиятелни предприятия в света и тяхната роля в световната икономика ще продължи да расте.

3.3. ЕС представлява само 4 % от общата пазарна капитализация на онлайн платформи ([2]).

3.4. Петдесетината големи европейски оператора в областта на електронната търговия са обект на 28 различни национални регулаторни рамки, докато шестте основни оператора на пазара в САЩ и трите гиганта на китайския пазар се управляват от единна регулаторна рамка ([3]).

3.5. Свързаните с онлайн платформите въпроси създадоха натиск за действие на равнище държави членки и засилиха разпокъсаността.

3.6. Хармонизирането на договорното право и защитата на потребителите е от изключително голямо значение за устойчивото развитие и разширяването на онлайн платформите.

3.7. ЕИСК призовава до края на 2016 г. да се постави сериозен акцент върху представянето на законодателни и незаконодателни инициативи, насочени към създаването на напълно интегриран цифров единен пазар. През 2016 г. и 2017 г. ще стане ясно дали Европа ще създаде цифрова пътна карта в подкрепа на конкурентоспособността и растежа или ще затъне в цифровата посредственост.

3.8. В съобщението се посочват редица области, в които Комисията знае, че съществува проблем, но липсват данни, които да показват дали са необходими действия и какви да са те. На първо място сред тях са въпросите за отношенията между предприятията. В съобщението се предлага провеждането на допълнително проучване от шест месеца, преди да се вземе решение през пролетта на 2017 г.

3.9. Комитетът очаква още един важен дебат, когато Комисията представи заключенията от проучванията си в тази област в началото на следващата година.

3.10. Прекомерното или негъвкавото регулиране би намалило положителния принос на онлайн платформите за цифровата икономика на ЕС, а промените в регулациите не бива да се правят за сметка на защитата на потребителите и работниците.

3.11. Условията на равнопоставеност за съпоставими цифрови услуги в цифров единен пазар не трябва да имат отрицателно въздействие върху приходите от данъци и не трябва да улесняват допълнителното подкопаване на основата за облагане с корпоративен данък, като позволяват на предприятията да плащат данъци в една юрисдикция дори когато създават стойността си в друга. Данъкът върху печалбата трябва да се плаща там, където се осъществява съответната икономическа дейност.

4. **Специфични бележки**

4.1. Съгласно описанието на Комисията платформите са известни основно като двустранни или многостранни пазари, на които потребителите се свързват помежду си посредством оператор на платформа за улесняване на взаимодействие.

4.2. Въпреки това от списъка на самата Комисията, в който влизат от социални медии и търсачки до платежни системи и рекламни платформи, се изключват традиционните платформи, които работят онлайн, а същевременно се включват някои цифрови платформи, които не са многостранни.

([2]) COM(2016) 288 final.
([3]) Вж. бележка под линия 1.

4.3. Освен това в списъка на Комисията не се включват растящият брой платформи, на които се предлага работа. Следователно с него не се решават специфичните проблеми на тези платформи, по-специално по отношение на справедливите условия на труд и адекватната социална закрила. За да се гарантира, че правата на работниците и трудовите стандарти не се заобикалят, и че тези стандарти са гарантирани, ЕИСК призовава за законодателно действие за трудовите права и защитата за работещите онлайн/чрез платформи, особено за тези, които работят в нови форми на заетост ([4]). В него работещите чрез онлайн платформи би следвало да бъдат определени като работници, да се допусне трудовото им правоотношение, да се гарантира правото им на равно третиране спрямо редовната заетост и да се гарантира ефективното привеждане в изпълнение на тези разпоредби (например, AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testIO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Налице е съществено стартово предимство и платформите, които експлоатират успешно мрежовите ефекти, могат да се превърнат в трудни за конкуриране, както и в неизбежен търговски партньор за предприятията.

4.5. Платформата за онлайн решаване на спорове би могла да се използва за алтернативно разрешаване на спорове между предприятия, но най-напред следва да се гарантира ефективното прилагане на механизма за онлайн решаване на спорове между предприятия и потребители.

4.6. Страхът от ответни търговски мерки от страна на онлайн платформите, от които зависят, може да попречи на жалбоподателите да потърсят съдействието на органите по конкуренция. ЕИСК препоръчва нови мерки за защита на жалбоподателите на тези пазари.

4.7. Лицата, които стоят зад уебсайтове и доставчиците, осигуряващи им достъп до интернет, често са установени извън Европа или крият самоличността си. Първоначално разработени специално за доставчици на интернет услуги, които предлагат хостинг за уебсайтове с пиратско съдържание, съдебните заповеди срещу доставчици на интернет услуги за блокиране на нарушаващо авторските права съдържание могат да бъдат полезно средство за носителите на права, а заповедите за блокиране на уебсайтове могат и се прилагат в борбата за защитата на марки и клиенти от продажбата на фалшифицирани стоки онлайн.

4.8. Относителната сила на пазара на рисков капитал в САЩ в сравнение с ЕС е още един стимул нововъзникващите предприятия да мигрират към САЩ.

4.9. Придобиването на предприятия с малък оборот не влиза в обхвата на настоящите изисквания за уведомяване, дори в случаите, когато придобитото дружество притежава ценни в търговско отношение данни или значителен пазарен потенциал. Съществуващият режим за контрол на сливанията може да бъде изменен, като праговете, основани на оборота, бъдат допълнени с допълнителни изисквания за уведомяване въз основа на трансакционния обем.

4.10. Органите по конкуренцията могат да използват по-широко временни мерки и срокове за ускоряване на дейностите по прилагане в бързо развиващи се пазари.

4.11. Онлайн платформите често изискват различна информация от своите потребители, която не е пряко свързана със съдържанието на платформите, и им налагат приемането на условия, които те не биха приели при нормални обстоятелства, но които са длъжни да приемат, за да могат да използват услугите на платформата.

4.12. Личните данни са валутата на днешния цифров пазар, но много потребители сякаш не съзнават, че търгуват личните си данни в замяна на достъпа до много от т. нар. безплатни услуги и техните данни могат да бъдат продадени или споделени с трети страни. В допълнение, независимо от всички съществуващи и планирани мерки за защита на потребителите, използването на интернет и постигането на неприкосновеност на личния живот взаимно си противоречат в чисто технически смисъл, тъй като винаги съществува възможност висококвалифицирани специалисти да получат достъп до практически всякакви данни. Поради това е необходимо всички граждани от всички възрастови групи — сред които най-младите и най-възрастните са най-уязвими — също да са наясно с подобни заплахи.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([4]) ОВ C 303, 19.8.2016 г., стр. 54.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Укрепване на отбранителната способност на Европа срещу кибератаки и изграждане на конкурентен и иновативен сектор на киберсигурността“

[COM(2016) 410 final]

(2017/C 075/21)

Докладчик: **Thomas McDONOGH**

Консултация	Европейска комисия, 18.8.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	15.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	148/0/1

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Комитетът приветства съобщението на Комисията на тема „Укрепване на отбранителната способност на Европа срещу кибератаки и изграждане на конкурентен и иновативен сектор на киберсигурността“. Комитетът споделя загрижеността на Комисията относно продължаващата уязвимост на Европа по отношение на кибератаки, като подчертава, че през последната година най-малко 80 % от европейските компании са имали поне един инцидент от сферата на киберсигурността, а броят на свързаните със сигурността инциденти във всички промишлени сектори по света е нараснал с 38 % през 2015 г. (Глобално проучване за състоянието на информационната сигурност от 2016 г., PWC). Изразяваме съгласие с Комисията, че е необходим набор от мерки за укрепване на отбранителната способност на Европа срещу кибератаки и за насърчаване на конкурентен и иновативен сектор на киберсигурността в Европа.

1.2. Комитетът приветства това предложение по-специално в контекста на наскоро приетата Директива за мрежова и информационна сигурност (МИС) ([1]), която има за цел да хармонизира подхода спрямо киберсигурността в рамките на Европейския съюз, а също и на по-широкообхватната стратегия за киберсигурността ([2]), която очертава настоящата визия за най-добрия подход за предотвратяване и реакция на кибернетични смущения и кибератаки, укрепване на европейските ценности на свобода и демокрация и осигуряване на безопасен растеж за цифровата икономика.

1.3. ЕИСК изразява съгласие, че са необходими всеобхватни мерки за допълнителна защита на европейската ключова цифрова инфраструктура и услуги срещу заплахи за сигурността, и със задоволство отчита, че сега предложените мерки ще спомогнат значително за изпълнението на много от препоръките, които Комитетът е направил в редица свои предходни становища ([3]) относно повишаването на киберсигурността в рамките на Съюза.

([1]) ОВ L 194, 19.7.2016 г., стр. 1.
([2]) JOIN(2013) 1.
([3]) ОВ C 97, 28.4.2007, стр. 21;
ОВ C 175, 28.7.2009, стр. 92;
ОВ C 255, 22.9.2010 г., стр. 98;
ОВ C 54, 19.2.2011 г., стр. 58;
ОВ C 107, 6.4.2011 г., стр. 58;
ОВ C 229, 31.7.2012 г., стр. 90;
ОВ C 218, 23.7.2011 г., стр. 130;
ОВ C 24, 28.1.2012 г., стр. 40.
ОВ C 229, 31.7.2012 г., стр. 1;
ОВ C 351, 15.11.2012 г., стр. 73;
ОВ C 76, 14.3.2013 г., стр. 59;
ОВ C 271, 19.9.2013 г., стр. 127;
ОВ C 271, 19.9.2013 г., стр. 133;
ОВ C 451, 16.12.2014 г., стр. 31.

1.4. ЕИСК изразява задоволство, че Комисията е подписала договорното публично — частно партньорство (договорно ПЧП) за кибернетична сигурност, което се очаква да освободи 1,8 милиарда евро инвестиции в сектора на киберсигурността на ЕС с цел засилване на сътрудничеството в ранните етапи на процеса, свързан с научните изследвания и иновации, и създаване на решения за киберсигурност в различни сектори, като енергетиката, здравеопазването, транспорта и финансите. Особено се радваме, че това договорно ПЧП се използва за подкрепа на развитието на компании, свързани с киберсигурността, в целия Съюз.

1.5. Комитетът приветства намерението на Комисията да направи оценка на необходимостта от промяна или удължаване на мандата на Агенцията на Европейския съюз за мрежова и информационна сигурност (ENISA) до края на 2017 г. и очаква Комисията да се консултира с него по този въпрос. ЕИСК е на мнение, че едно удължаване на мандата на ENISA следва да включва по-голяма оперативна роля на агенцията с цел по-ефективно увеличаване на осведомеността и реакцията по отношение на заплахата от кибератаки в рамките на Съюза, както и по-пряка отговорност по отношение на програмите за образование и повишаване на осведомеността по въпросите на киберсигурността, особено тези, които са насочени към гражданите и малките и средните предприятия (МСП).

1.6. С цел да се осигури необходимото на равнище ЕС силно лидерство и интеграция за справяне със сложното изпълнение на ефективна общоевропейска политика за киберсигурност, Комитетът призовава Комисията да направи оценка на възможността за промяна на статута на ENISA в орган за киберсигурност на равнището на ЕС, който да е аналогичен на централния орган за въздухоплавателната индустрия, Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ). Ако тази промяна в мандата на ENISA е неосъществима, тогава ЕИСК призовава за създаването на изцяло нов орган от този вид.

1.7. ЕИСК призовава Комисията да обмисли създаването на национален модел за развитие на киберсигурността и рейтинг система, аналогична на Модела на развитата пригодност (Capability Maturity Model) в ИТ индустрията, за обективно измерване на състоянието на киберсигурността на всяка държава членка.

1.8. Комитетът отбелязва, че Комисията ще разгледа необходимостта от актуализация в близко бъдеще на стратегията на ЕС за киберсигурността от 2013 г., и очаква Комисията своевременно да обсъди с него своите виждания.

1.9. Като се има предвид значението на киберсигурността и непрекъснато растящата заплаха от киберпрестъпления, ЕИСК призовава за предоставянето на подходящо финансиране и ресурси на Европейския център за борба с киберпрестъпността към Европол и на Европейската агенция по отбрана.

1.10. Като се има предвид голямото значение на защитата на личните данни на гражданите, които се съхраняват от публичната администрация, институции и агенции, Комитетът призовава за специално обучение за управление на информацията, защита на данните и киберсигурност за служители в системата на публичната администрация.

1.11. Изхождайки от цялостна представа за защита на ЕС срещу киберпрестъпления и кибератаки, както и за развитие на силен сектор на киберсигурността в Европа, ЕИСК счита, че стратегията и политиката на ЕС за киберсигурност трябва да постигнат следните конкретни резултати: силно лидерство на ЕС; политики за киберсигурност, които повишават сигурността, като същевременно запазват неприкосновеността на личния живот и други основни права; повишаване на осведомеността на гражданите и насърчаване на проактивни подходи за защита; всеобхватно управление от държавите членки; информирани и отговорни действия от страна на предприятията; задълбочено партньорство между правителствата, частния сектор и гражданите; подходящи равнища на инвестиции; добри технически стандарти и достатъчно инвестиции в НИРДИ; международен ангажимент.

2. **Основно съдържание на съобщението на Комисията**

2.1. В съобщението се представят мерки, насочени към укрепване на отбранителната способност на Европа срещу кибератаки и за изграждане на конкурентен и иновативен сектор на киберсигурността в Европа, както е посочено в стратегията на ЕС за киберсигурността и в стратегията за цифровия единен пазар.

2.2. За да бъде постигнато това, предложените от Комисията мерки са в подкрепа на разпоредбите в Директивата МИС с цел засилване на сътрудничеството в областта на киберсигурността, обмена на информация, обучението и организацията на сигурността на територията на Съюза. Комисията също така ще направи оценка на ENISA до края на 2017 г. и ще обмисли необходимостта от промяна или удължаване на мандата на агенцията.

2.2.1. Комисията ще работи в тясно сътрудничество с държавите членки, ENISA, ЕСВД и с други органи на ЕС за създаване на платформа за обучение в областта на киберсигурността.

2.2.2. Предложени са редица мерки, насочени към преодоляване на междусекторните зависимости и повишаване на устойчивостта на ключови елементи на публичната мрежова инфраструктура, в това число и развитие на европейски секторни центрове за споделяне и анализ на информация и на тяхното сътрудничество с екипите за реагиране при инциденти с компютърната сигурност (ЕРИКС). Комисията предлага също така на националните органи да бъде позволено да изискват от ЕРИКС да правят редовни проверки на ключовите елементи на мрежовата инфраструктура.

2.3. Мерките, предложени от Комисията, ще бъдат съобразени също така с необходимостта от увеличаване на помощта за растежа и развитието на силен европейски сектор на киберсигурността посредством обучение, инвестиции, изисквания по отношение на единния пазар и създаване на ново публично-частно партньорство в сферата на киберсигурността, което се очаква да стимулира инвестиции в размер на 1,8 милиарда евро до 2020 г.

2.3.1. Предложено е също така да бъде разработено предложение за европейска рамка за сертифициране на сигурността на ИКТ, което да бъде представено до края на 2017 г., както и да бъде оценена осъществимостта и въздействието на една европейска, несъздаваща допълнителна административна тежест рамка за етикетиране на киберсигурността.

2.3.2. С цел разрастване на инвестициите в областта на киберсигурността в Европа и подпомагане на МСП Комисията ще повиши осведомеността относно съществуващите механизми за финансиране сред представителите на сектора на киберсигурността, ще активизира използването на механизмите и инструментите на ЕС за подкрепа на иновативните МСП чрез анализ на синергиите между пазарите на решения, свързани с киберсигурността, с приложение в гражданския и отбранителния сектор (например мрежата Enterprise Europe и Европейската мрежа на регионите, свързани с отбраната, ще предоставят нови възможности на регионите за трансгранично сътрудничество в сферата на двойната употреба, включително в областта на киберсигурността, и на МСП — възможности да установят контакти с други предприятия), ще проучи доколко е практически приложимо да се улесни достъпът до инвестиции чрез специална Платформа за инвестиции в киберсигурност или други инструменти и ще изгради Платформа за интелигентна специализация в сферата на киберсигурността за подпомагане на държавите членки и регионите, проявяващи интерес към инвестиции в сектора на киберсигурността (RIS3).

2.3.3. Освен това с цел стимулиране и подкрепа на европейския сектор на киберсигурността чрез иновации Комисията ще подпише с отрасъла договорно публично-частно партньорство в областта на киберсигурността, ще обяви търгове за договорни ПЧП в областта на киберсигурността по програма „Хоризонт 2020“ и ще предприеме необходимите действия за съгласуване на договорните ПЧП в областта на киберсигурността със съответните секторни стратегии, инструментите по линия на програма „Хоризонт 2020“ и секторните ПЧП.

3. **Общи бележки**

3.1. Цифровата икономика генерира над една пета от ръста на БВП в ЕС, като повечето европейци пазаруват онлайн всяка година. Ние зависим от интернет и свързаните цифрови технологии за подкрепата на нашите жизненоважни енергийни, здравни, управленски и финансови услуги. Критичната цифрова инфраструктура и услуги, които играят толкова първостепенна роля в нашия икономически и социален живот, обаче, са изложени на нарастващ риск от киберпрестъпления и кибератаки, застрашаващи нашия просперитет и качество на живот.

3.2. В наши дни правителствата и публичните институции и агенции притежават по електронен път много лична информация за всички граждани. По този начин, доброто управление на информацията, киберсигурността и защитата на личните данни е от голямо значение за гражданите на територията на Съюза, които се нуждаят от гаранция, че личните им данни и неприкосновеността на личния живот са защитени в съответствие с директивите и регламентите на ЕС. Това се отнася особено за случаите с данни за здравето на човек, финансови, правни и други въпроси, които биха могли да бъдат използвани за кражба на самоличност или неподходящо разкрити на трети лица. Жизнено важно е всички служители, работещи в публичния сектор, да са добре обучени в управлението на информация, киберсигурността и защитата на личните данни.

3.3. Образованието на гражданите по въпросите на личната киберсигурност, в това число и сигурността на данните, следва да бъде основна част от всяка учебна програма за цифрова грамотност. Една образователна програма, управлявана от ЕС, може да подкрепи усилията на не толкова активните в тази област държави членки и също така да гарантира, че стратегията е правилно разбрана, като в резултат на това ще намалеят опасенията, свързани с неприкосновеността на личния живот, и ще се увеличи доверието в цифровата икономика. Такава програма може да се реализира с участието на потребителски асоциации и организации на гражданското общество в рамките на Съюза, включително образователни институции, обслужващи нуждите на възрастните граждани.

3.4. Всяка държава членка би трябвало да оправомощи наличните си организации за промишлено развитие да информират, образоват и подкрепят сектора на МСП по въпроси, свързани с най-добрите практики в киберсигурността. Големите предприятия могат лесно да придобият знанията, от които се нуждаят, но МСП имат нужда от подкрепа.

3.5. Би било много полезно да съществува обективна мярка за нивото на киберустойчивостта на всяка държава членка, така че сравненията да могат да се използват за преодоляване на слабостите и стимулиране на подобренията. Може би могло да се създаде национален модел за развитие на киберсигурността и рейтинг система, аналогична на Модела на развитата пригодност (Capability Maturity Model) в ИТ индустрията, за да се измери състоянието на националната защита на киберсигурността и устойчивостта.

3.6. Една всеобхватна стратегия за киберсигурност би трябвало да включва следното:

— силна лидерска позиция на ЕС, насочена към въвеждане на политики, закони и институции в подкрепа на високи нива на киберсигурност в целия ЕС;

— политики за киберсигурност, които повишават индивидуалната и колективната сигурност, като същевременно запазват правото на гражданите на неприкосновеност на личния живот и други основни ценности и свободи;

— добра осведоменост сред всички граждани за рисковете от използването на интернет и насърчаването на проактивен подход за защита на техните цифрови устройства, самоличност, неприкосновеност и онлайн транзакции;

— всеобхватно управление от всички държави членки, за да се гарантира, че критичните информационни инфраструктури са добре защитени и устойчиви;

— информирани и отговорни действия от страна на всички предприятия, за да гарантират, че системите им за ИКТ са защитени и устойчиви, да защитят своите операции и интересите на своите клиенти;

— проактивен подход от доставчиците на интернет услуги за защита на клиентите им от кибератаки;

— задълбочен партньорски подход към киберсигурността в целия ЕС между правителствата, частния сектор и гражданите на стратегическо и оперативно равнище;

— ориентиран към разработването подход за вграждане на киберсигурността при разработването на интернет технологии и услуги;

— подходящо ниво на инвестиции в развиване на знания и умения в областта на киберсигурността, за да се формира квалифицирана работна ръка в сферата на киберсигурността;

— добри технически стандарти за киберсигурност и достатъчно инвестиции в НИРДИ в подкрепа на развитието на силен сектор на киберсигурността и решения от световна класа;

— активен международен ангажимент със страни извън ЕС за развитие на координирана световна политика и отговор на заплахи за киберсигурността.

4. **Конкретни бележки**

4.1. Въз основа на рамката за управление на киберсигурността, очертана в Директивата за МИС, и допълнителните мерки, включени в настоящото съобщение, ЕС следва да помисли за преодоляване на фрагментирания подход с цел повишаване на киберсигурността в целия Съюз чрез създаване на силен, централизиран орган за киберсигурност, аналогичен на Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ) или на Федералния главен служител по въпросите на информационната сигурност в САЩ (Cybersecurity National Action Plan, White House, 9 февруари 2016 г.), чиято отговорност да бъде надзорът над изпълнението на политиката в областта на киберсигурността на равнището на ЕС и обединяването на усилията на различните агенции, работещи в тази област.

4.2. Комитетът е впечатлен от компетентността, която ENISA е развила през годините, и е на мнение, че агенцията би могла да допринесе дори още повече за отбранителната способност срещу кибератаки и киберсигурността на Европа. Оперативният мандат на ENISA следва да бъде подсилен така, че да се постигне по-голяма ефективност в повишаването на осведомеността и реакцията по отношение на заплахата от кибератаки в целия ЕС. Настъпил е моментът за преразглеждане на мандата, предвид това, че средата в сферата на киберсигурността се е променила от времето, когато беше създадена ENISA. Въз основа на Директивата за МИС оперативната роля на ENISA вероятно би могла да бъде разширена с цел увеличаване на ползата ѝ за ЕС, държавите членки, гражданите и предприятията чрез мобилизиране на нейните компетенции и взаимодействията ѝ с други институции, агенции и органи на ЕС и държавите членки, като Екипа за незабавно реагиране при компютърни инциденти (CERT-EU), Европейския център за борба с киберпрестъпността и Европейската агенция по отбрана. На ENISA също така следва да бъде делегирана по-пряка отговорност по отношение на програмите за образование и повишаване на осведомеността в областта на киберсигурността, насочени специално към граждани и МСП.

4.3. Когато през 2013 г. беше създаден Европейският център за борба с киберпрестъпността (ЕС3), оперативният му бюджет възлизаше на едва 7 милиона евро, което е по-малко от 10 % от общия бюджет на Европол (Бележка на Европейската комисия 13/6 от 9 януари 2012 г.). През 2014 г. директорът на ЕС3 съобщи, че съкращенията на разходите са довели до сериозно ограничаване на ресурсите, отпуснати на неговото звено, и че то полага големи усилия да не изостава от темпото на бързоразвиващите се заплахи от киберпрестъпления (Security Magazine, 1 ноември 2014 г.). ЕИСК е на мнение, че ресурсите, отпуснати на Европол за борба с киберпрестъпленията, трябва да бъдат увеличени значително, за да бъдат съобразени с променящата се заплаха. Бюджетът на Европол за 2016 г. все още е в размер на едва 100 милиона евро ([4]).

4.4. Комитетът приветства разпоредбите в Директивата за МИС и предложените в съобщението действия, насочени към подобряване на сътрудничеството между държавите членки в областта на киберсигурността. За да бъде постигната сигурност за всички граждани и силна отбранителна способност срещу кибератаки в ЕС, при положение че информационните системи на критичната инфраструктура често са взаимосвързани, е важно мерките за сътрудничество да бъдат насочени към преодоляване на растящото разделение между водещите в областта на киберсигурността държави и останалите държави членки, които не са толкова напреднали в това отношение.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([4]) ОВ C 113, 30.3.2016 г., стр. 144.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Засилване на двустранните търговски отношения между ЕС и Турция и модернизацията на митническия съюз“

(2017/C 075/22)

Докладчик: **Dimitris DIMITRIADIS**

Консултация	Европейска комисия, ежегодно писмо, 20.4.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Външни отношения“
Приемане от секцията	16.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	252/4/7

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК счита, че съществуващото споразумение за митнически съюз (МС) беше изпреварено от хода на събитията и че страните по него следва да започнат сериозен процес на преговори за засилване на икономическите връзки чрез изготвяне на нов тип търговско споразумение, което да отговаря на настоящите потребности.

1.2. ЕИСК все още счита, че Турция продължава да бъде много важен партньор и че е налице политическа воля за повишаване на равнището на сътрудничество, но при условие че се спазват основните европейски ценности, принципите на демокрацията, правовата държава и правата на човека.

1.3. ЕИСК счита, че процедурата във връзка с МС може да бъде реализирана или чрез преразглеждане на Решение № 1/95, или с ново решение на Съвета за асоцииране, или с нов протокол към споразумението за присъединяване.

1.4. ЕИСК осъжда опита за преврат от 15 юли, но изразява силна загриженост от реакцията на турското правителство и от последвалия развой на вътрешнополитическите събития, който далеч надхвърля наказателно-правното преследване на организаторите на преврата, не е в съответствие с разпоредбите на правовата държава и противоречи на демократичните принципи.

1.5. ЕИСК призовава Турция като страна кандидатка за членство в ЕС да защитава и зачита всеобщите права на човека, както и да спазва принципите на демокрацията и правовата държава. ЕИСК осъжда опита за сваляне на демократично избраното правителство на Турция, но изразява безпокойство от реакцията на турските власти и иска незабавно да бъде гарантирано пълно и недискриминационно спазване и прилагане на правата на човека, особено на свободата на изразяване на мнение и специфичното ѝ проявление — свободата на печата, както и пълно възстановяване на правовата държава.

1.6. ЕИСК счита, че Турция трябва да покаже на практика, че остава вярна на статута си на държава в процес на присъединяване, който тя все още притежава от правна гледна точка и по силата на Договорите, като продължи преговорите с ЕС, но и стриктно спазва достиженията на правото на ЕС и всички договорени до този момент изисквания.

1.7. В резултат на новите условия, които се обособиха в световната търговия през последните години, ЕС навлезе в нова ера на търговски споразумения на световно равнище с акцент върху подобряването на разпоредбите в широк кръг от области с цел насърчаване на съвременните форми на търговия, както и прилагане на европейските принципи и достиженията на правото на ЕС. Съобщението на Комисията „Търговията — за всички“ трябва да бъде основата за преговорите между ЕС и Турция. Новите договорености и добри практики, които бяха приложени в различни търговски споразумения, промениха стандартите за устойчивост, прозрачност и участие на социалните партньори и гражданското общество в международните търговски споразумения.

1.8. ЕИСК счита за необходимо предварителното изготвяне на оценка на въздействието и на осъществимостта както преди, така и след преговорите, за да се установи какви ще бъдат последиците за околната среда, икономиката и обществото. В този процес следва да участват социалните партньори и организациите на гражданското общество. Освен това ЕИСК счита, че Комисията трябва да следи постоянно и отблизо променящата се социално-икономическа обстановка в Турция на всеки етап от преговорите.

1.9. Не трябва да се пренебрегва фактът, че през двадесетте години след влизането в сила на МС обхватът на достиженията на правото на ЕС беше разширен с включването на области, които преди това не бяха регулирани.

1.10. ЕИСК счита, че е необходимо ново съвременно споразумение за МС и отхвърля като нереалистични вариантите за запазване на настоящия режим или превръщане на споразумението в регионално търговско споразумение (РТС). Смята, че новото споразумение трябва да включва нови глави, които да отразяват обогатеното европейско законодателство и практика, които непрекъснато се разширяват и обновяват, и да съдържа актуализирани разпоредби в отговор на проблематичните области, които разкри прилагането на МС с Турция и на предишните мерки.

1.11. Също така ЕИСК счита, че при новите преговори трябва да се постави специален акцент върху незабавното изпълнение на необходимите радикални реформи в турското законодателство.

1.12. ЕИСК предлага изброените по-долу области да бъдат включени в регулаторната рамка на новото споразумение:

— селско стопанство (с всички изброени по-нататък в становището предварителни условия);

— услуги;

— обществени поръчки;

— непреработени продукти и суровини;

— защита на потребителите;

— защита на околната среда и устойчиво развитие;

— еквивалентност на регулаторните режими за ветеринарните, фитосанитарните и санитарните мерки (SPS) и на политиката за безопасност на храните;

— ефективна защита на трудовите права и достойните условия на труд;

— защита на здравословните и безопасни условия на труд;

— улесняване на електронната търговия и изготвяне на програма за цифровите технологии, с която да се установи свободно движение на цифрови данни;

— енергийна политика и енергийна сигурност;

— насърчаване на иновациите и защита на правата на интелектуална собственост;

— борба с корупцията и изпирането на пари;

— засилване на стимулите за малките и средните предприятия;

— опростяване на административните процедури и намаляване на административните разходи;

— инвестиции и модернизация на законодателството за инвестициите с цел защита на инвеститорите и паралелно с това въвеждане на безпристрастна процедура за уреждане на спорове;

— подобряване на процедурата за транспониране и включване на европейското законодателство в турската правна система;

— укрепване на клаузите за гарантиране, че съдържанието на преразгледаното споразумение и на разпоредбите за прилагане е в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

1.13. Що се отнася до съществуващата асиметрия в търговските отношения на Турция с трети държави, с които ЕС сключва търговски споразумения от нов тип, въпросната клауза не може да отиде отвъд политическото насърчаване на държавите — партньори на ЕС, с допълнителна възможност Комисията да предложи ефективни посреднически услуги.

1.14. ЕИСК счита, че независимо от вида му, търговското споразумение между ЕС и Турция следва да включва ефективни консултации и участие на социалните партньори (работодатели и работници) и на организациите на гражданското общество както във фазата на преговорите, така и във фазата на прилагането му.

2. **Търговските отношения между ЕС и Турция**

2.1. През 1959 г. Турция кандидатства за статут на асоцииран член на тогавашната Европейска икономическа общност (ЕИО), днес Европейски съюз (ЕС). Споразумението за асоцииране ([1]) беше подписано през 1963 г., като предвиждаше и създаването на МС между ЕИО и Турция.

2.2. В резултат на това през 1970 г. беше изготвен допълнителен протокол за премахване на тарифите и квотите за стоки и за предприемане на допълнителни стъпки към изграждането на **МС**, чието пълно разгръщане приключи през 1995 г. ([2]) и обуслови премахването на пречките пред търговията. През същата година беше подписано **Споразумение за свободна търговия** (ССТ) ([3]), обхващащо търговията с въглища и стомана с тогавашната Европейска общност за въглища и стомана (ЕОВС).

2.3. Освен това от Турция беше поискано да приеме общите външни митнически тарифи на ЕС (ОВМТ) ([4]) за вноса от трети държави и да приеме всички вече съществуващи и бъдещи преференциални споразумения.

2.4. МС беше революционна за епохата си, оригинална идея и ценна възможност за задълбочаване на двустранните отношения, тъй като беше едно от първите споразумения, включващи хармонизиране на законодателството с държава извън ЕС.

2.5. През 1997 г. ЕС стартира паралелен процес въз основа на членове 2 и 49 от Договора за Европейския съюз след заявлението за асоцииране, подадено от Турция през 1987 г.

2.6. Преговорите за присъединяване започнаха през 2005 г. и включват 34 глави от достиженията на правото на Европейския съюз, както и допълнителна глава „Други“, т.е. общо 35 глави.

2.7. Вземайки под внимание мнението на заинтересованите страни, ЕИСК оценява положително ССТ в областта на въглищата и стоманата, което следва да остане в сегашния си вид, като същевременно подчертава необходимостта от реформа на МС с цел модернизация на търговските отношения.

3. **Политическата ситуация в Турция след 15 юли**

3.1. Ситуацията в Турция след опита за преврат на 15 юли, който ЕИСК открито осъжда, е повод за сериозно притеснение. Действията на властите спрямо заподозрените участници в преврата, но и спрямо опозиционни сили и представители на гражданското общество, които не са участвали в опита за преврат, както и срещу пресата и медиите, които не подкрепят правителството, не съответстват на европейските норми и оказват силно отрицателно въздействие върху преговорите между Турция и ЕС.

([1]) Споразумение за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция и допълнителен протокол от 12 септември 1963 г. (ОВ 217, 29.12.1964 г.) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A21964A1229(01).

([2]) Решение № 1/95 на Съвета за асоцииране ЕО–Турция от 22 декември 1995 г. относно изпълнението на последния етап от митническия съюз (96/142/ЕО).

([3]) Решение 96/528/ЕОВС на Комисията от 29 февруари 1996 г. относно сключването на споразумение между Европейската общност за въглища и стомана и Република Турция относно търговията с продукти, влизащи в обхвата на Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана (ОВ L 227, 7.9.1996 г.): http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=EN.

([4]) Комбинирана номенклатура, Обща митническа тарифа и Обединена тарифа на Европейския съюз (ТАРИК): Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета от 23 юли 1987 г. относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа (ОВ L 256, 7.9.1987 г.): http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=EN.

3.2. След събитията на 15 юли официалната позиция на Турция се промени, като турската страна поиска преки ангажименти от ЕС, който в доста случаи **до този момент е демонстрирал нерешителност и липса на политическа воля и политически курс**; Турция, от своя страна, демонстрира липса на необходимата добра воля за изпълнение на договорените текстове (напр. Протокола от споразумението от Анкара и т.н), което затруднява допълнително изграждането на нужния дух на разбирателство.

3.3. ЕИСК следи и ще продължава да следи с особено внимание и безпокойство случващото се след преврата, като същевременно гледа на стартирането на преговорите по МС за засилване на търговските отношения като на възможност не само да се започне нормализиране на отношенията между ЕС и Турция, но и да се възстанови подложената на изпитание турска икономика.

3.4. С оглед на това, в тази трудна ситуация, Турция има интерес да се ангажира дългосрочно с програма за реформи, която да включва задълбочени промени както в икономическата, така и в политическата сфера.

4. **Икономиката на Турция**

4.1. През 2015 г. брутният вътрешен продукт по паритет на покупателната способност (БВП по ППС) на Турция достигна впечатляващите 1,576 трилиона щатски долара (прогноза за 2015 г.), поставяйки страната на 18-о място в световната икономическа класация. През 2015 г. икономическият растеж на страната спадна до все пак задоволителните 3,8 %, поставяйки страната на 102-ро място в света. Държавният дълг на Турция се понижи до умерените 33,1 % от БВП, докато инфлацията продължава да бъде висока — приблизително 7,7 % през 2015 г. ([5])

4.2. През последните години икономиката на Турция се трансформира от традиционно селскостопанска в производствена и ориентирана към износа, с основни отрасли секторите на услугите и туризма. Това се дължи отчасти и на МС, който създаде значителни възможности, които бяха непосредствено оползотворени благодарение на приемането на нова правна рамка и прилагането на европейските стандарти.

4.3. От 2012 г. насам обаче темповете на растеж са умерени вследствие на намаляването на преките чуждестранни инвестиции, както и на политико-социалните процеси, които в много случаи са пречка пред икономическото развитие и източник на несигурност. В периода 2013—2016 г. доверието беше подкопано от политически размирици, геополитически промени, обвинения в корупция и напрежение между Турция и съседните държави, докато страната се стремеше към по-съществена политическа роля в региона. Това засегна по неблагоприятен начин икономиката и засенчи безпрецедентния растеж на турската икономика, тъй като заради дефицита по текущата сметка тя се оказа податлива на променливостта на валутните курсове и колебанията на пазара, което обезкуражи и отслаби притока на чуждестранни инвестиции. След опита за преврат икономиката понесе нов удар — още по-голяма рецесия и главоломен срив в туризма.

4.4. Обезпокоителните политически събития, които имаха преки последствия в икономическия сектор, нанесоха сериозен удар както върху доверието на пазарите в стабилността, така и върху устойчивостта на икономическата и инвестиционната среда в Турция ([6]), като същевременно поставиха под въпрос способността на турското правителство отново да насочи икономиката по пътя на развитието, което доведе до сериозен спад в доверието към него и в стойността на турската лира ([7]).

5. **Въздействие на МС върху турската икономика, пропуски в регулаторната рамка и въпроси, свързани с прилагането**

5.1. Като цяло прогнозите за МС се оказаха твърде песимистични и бяха опровергани от действителността, тъй като се предвиждаше, че увеличението на БВП на Турция няма да надвиши 1—1,5 % – процент, който се смяташе за значителен, но не може да се сравнява с действителното увеличение.

([5]) Статистическите данни са взети от „Факти за света“ на ЦРУ и докладите на Световната банка за отделните държави в съчетание със статистически данни от Централната банка на Република Турция.

([6]) http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk.
http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency
https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4.

([7]) https://www.ft.com/content/5bbbcce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15.
http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/.

5.2. ЕС е основният партньор за внос и износ на Турция, докато Турция е на седмо място на пазарите за внос и на пето място на пазарите за износ на ЕС. Турският износ към ЕС обхваща най-вече машини и транспортно оборудване, следвани от промишлени изделия. Износът на ЕС към Турция включва най-вече машини и транспортни материали, химични продукти и промишлени изделия.

5.3. Търговията с ЕС се увеличи с 22 % от 1995 г. до 2014 г. Беше констатирано също така, че МС е довел до отклоняване на търговията ([8]), което обаче е незначително на фона на общия обем на търговията ([9]).

5.4. При всички случаи той се оказа спирачка за прилагането на мита върху промишлените стоки от страна на Турция и премахна необходимостта от въвеждане на правила за произход в двустранната търговия.

5.5. Някои от по-важните структурни недостатъци на МС могат да се обобщят по следния начин:

— Необмислено и неоправдано използване на инструменти за търговска защита, като компенсаторни мерки, антидъмпингови мерки, защитни мерки и мерки за надзор, които оказват въздействие върху двустранната търговия ([10]);

— Липсата на ефективен механизъм за гарантиране на спазването и на процедура за уреждане на спорове прави невъзможно намирането на ефективно решение на проблема с понякога избирателното прилагане на действащия МС и въвеждането на косвени дискриминационни мерки в ущърб на европейските продукти. Съществуващата процедура за уреждане на спорове се ограничава само до конкретните спорове (по-конкретно такава компетентност се предвижда само в рамките на срока на действие на протекционистките мерки) ([11]), които могат да бъдат разглеждани от Съвета за асоцииране — основният политически орган, който взема решения с консенсус;

— Ограниченият обхват на МС само до промишлените стоки, включително промишлени компоненти и преработени селскостопански продукти, произведени в ЕС или в Турция, който включва и стоки, произведени изцяло или отчасти от продукти с произход от трети държави, които се намират в свободно обращение в ЕС или в Турция. Селскостопанските продукти възлизат на 10 %, а услугите — на 60 % от БВП на Турция, но и двата отрасъла са изключени от приложното поле на МС;

— Проблематични са и процесът на хармонизиране със законодателството на ЕС и ефективността на метода на предоставяне на информация за него, в резултат на което бизнес общността се сблъсква с непрекъснати промени в законодателството при вноса и износа на едни и същи продукти, които не могат да бъдат следени нито от нея самата посредством представителните ѝ организации (търговски камари, работодателски организации и др.), нито от компетентните органи (митници, експортни агенции, органи за надзор на пазара) ([12]).

5.6. Освен проблемните области в регулаторната структура на МС, проблеми възникват и вследствие на неправилното му прилагане или на едностранни решения от страна на Турция във връзка с митническите и тарифните практики, **които очевидно са в нарушение на договорените условия**, както и на отказа на Турция да позволи свободното извършване на търговска дейност с Република Кипър, държава — членка на ЕС, което е очевидно нарушение на общностното право и търговските споразумения между ЕС и Турция.

([8]) C.S.P. Magee, „Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community–Turkey customs union“ („Създаване на търговия, отклоняване на търговия и общите ефекти на уравновесяване от регионалните търговски споразумения: проучване на митническия съюз между Европейската общност и Турция“), Review of World Economics, май 2016 г., том 152, издание 2, стр. 383–399.

([9]) Световна банка, „Evaluation of the EU-Turkey Customs Union“ („Оценка на митническия съюз между ЕС и Турция“), доклад 85830-TR, 28 март 2014 г., https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf

([10]) От 2013 г. насам Турция прилага тринадесет инструмента за търговска защита срещу стоки от ЕС. Повече информация може да бъде намерена на адрес: http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/ (консултиран на 30 май 2016 г.).

([11]) Противно на механизма за уреждане на спорове в Споразумението от Анкара, който обхваща по-широк кръг от спорове, но изисква единодушие и от двете страни, за да бъде задействан.

([12]) Вж. бележка под линия 9.

5.7. Понастоящем хармонизацията на турското законодателство с правото на ЕС в областта на вътрешния пазар е отбелязала напредък в определени области като свободното движение на стоки, политиката в областта на конкуренцията и държавните помощи, енергийната, икономическата и паричната политика, както и политиката за промишлеността и предприятията, но Комисията подчерта факта, че Турция пренебрегва систематично ключови аспекти на споразумението, като приема протекционистки мерки в разрез с разпоредбите на митническия съюз.

5.8. В същото време Турция не прилага правилно законодателството в областта на държавните помощи и създаването на схеми за мониторинг, не е готова да допусне изцяло свободно движение на стоки чрез премахване на скритите ограничения и не полага усилия за приемане и прилагане на ефективни мерки за борба с нарушенията на правата на интелектуална собственост.

5.9. При оценката на общите ползи от МС като най-значим принос може да се посочи фактът, че той беше използван като средство за икономически реформи, които допринесоха за интеграцията на Турция на световните пазари, спомогна за възстановяване на доверието в страната и подпомогна мерките, които бяха предприети за ограничаване на инфлацията и стабилизиране на курса на турската лира.

5.10. Също така с бързи крачки напредна модернизацията на турската търговия и се засили конкуренцията между турските производители и търговци, които посредством европейския пазар получиха достъп до една по-рентабилна и взискателна глобална търговска среда.

6. **Съпоставка на митническия съюз с по-новите споразумения за свободна търговия (ССТ)**

6.1. Следващите години ще отбележат нова икономическа ера, която ще започне с изготвянето и осъществяването на поредица от регулаторни инициативи на международно равнище, които ще окажат влияние и върху икономическите отношения между ЕС и Турция и ще наложат необходимостта от осъвременяване на МС. Същевременно ЕС съсредоточи усилията си върху засилването на външните икономически отношения с трети държави с цел повишаване на жизнения стандарт и благосъстоянието. Най-значимите инициативи, предприети към момента, са **Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ), Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между ЕС и Канада (ВИТС), Споразумението по търговията с услуги (TiSA)** и преговорите по **търговското споразумение с Япония** ([13]).

6.2. В резултат на новосъздалите се условия морално остарелият МС, заради заложената в него асиметрия ([14]), вече постави турската икономика в неизгодна позиция, тъй като позволява на Турция да договаря търговски споразумения с трети държави само след като ЕС вече е сключил и подписал ССТ с тях, без да ѝ предоставя никаква възможност за намеса в хода на преговорите. От друга страна, „клаузата за Турция“ е политическо напътствие и не задължава третите държави да приемат провеждането на преговори и още по-малко — да сключат споразумение. Дори и да бъде сключено споразумение, това забавяне поставя турските предприятия в неизгодна конкурентна позиция.

6.3. Освен това Турция трябваше да приеме общите външни митнически тарифи на ЕС (ОВМТ), които я задължават да се съобразява с промените — в повечето случаи намаления, — въвеждани от ЕС с оглед на сключването на ССТ, без турските продукти да получат тази привилегия на други пазари при липса на споразумение. Това доведе до постепенно либерализиране на тарифния режим на Турция.

6.4. Горепосочените пропуски в структурата на МС станаха още по-видими днес, повече от двайсет години след неговото сключване.

6.5. През 2014 г. само 17 от 48-те търговски партньора на ЕС бяха сключили споразумение и с Турция, а измежду държавите, подписали ССТ от ново поколение, единствено Южна Корея се съгласи да сключи споразумение с Турция, приемайки поканата в „клаузата за Турция“ от споразумението ѝ с ЕС.

([13]) Други споразумения са тези с държавите от **Източна Африка, Еквадор, Сингапур, Виетнам и Западна Африка**. Нито едно от тези споразумения все още не е влязло в сила, дори и финализираните.

([14]) Global Economics Dynamics Study, Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed? („Интеграцията на Турция на кръстопът. Какви последствия ще има новата търговска политика на ЕС за икономическите отношения между Турция и Европа и какви решения може да се потърсят?“), Bertelsmann Stiftung, април 2016 г.

7. **Засилване на двустранните търговски отношения**

7.1. Сътрудничеството между ЕС и Турция в икономическата и политическата сфера е достатъчно и необходимо условие за постигане на стабилност в един особено неустойчив регион на планетата, а осъвременяването на МС може да отправи ясен положителен сигнал за сътрудничество и стабилност.

7.2. Задълбочено бяха обсъдени и проучени алтернативните варианти за търговските и икономическите отношения между ЕС и Турция, включващи i) запазване на сегашното статукво, ii) заменяне или допълване на МС с РТС и iii) осъвременяване на МС. ЕИСК счита, че последният вариант е напълно подходящ за насърчаване и задълбочаване на двустранните отношения въз основа на взаимната изгода.

7.3. Да не се прави абсолютно нищо — като се има предвид също, че преговорите за присъединяване са процес, който изисква много време — не е реалистична алтернатива, тъй като е необходимо да се обърне внимание на посочените по-горе проблеми и бързо да се оползотвори неизползваният потенциал на търговските отношения.

8. **Основни направления на прегледа**

8.1. Рамката на новата европейска търговска и инвестиционна политика, представена през 2015 г. в съобщението на Комисията „Търговията — за всички“ ([15]), вече показа ангажимента на ЕС да използва водещата си позиция в сектора на търговията, за да отговори на новите предизвикателства на глобализирания пазар и на нуждите на съвременната търговска реалност, да даде тласък на развитието и да бъде двигател на институционалната промяна чрез определянето на реформаторски приоритети ([16]).

8.2. В контекста на тези усилия става ясно, че новата търговска политика не може да бъде едноизмерна, а следва да бъде многопластова и комплексна, включвайки множество области на дейност, за да бъде считана за ефективна и полезна за по-голям брой адресати, като работници, потребители и малки и средни предприятия.

8.3. По-конкретно, включването на европейските ценности в същата рамка от принципи има многопластово значение, като се има предвид, че преговорите по търговски и инвестиционни споразумения **нямат чисто икономически характер, а представляват по-широк социално-икономически проект с многоизмерен и многостепенен реформаторски характер**.

8.4. Особено след приемането на Споразумението от Париж (COP 21) от ЕС и на новите цели за устойчиво развитие (ЦУР) от Икономическия и социален съвет на ООН ([17]), **устойчивото развитие и защитата на околната среда** вече са равностойна и неразривна част от тези ценности.

8.5. Естествено този характер става още по-ясно изразен, когато държавите, с които се преговаря, водят и преговори за присъединяване, най-характерният пример за което е Турция.

8.6. Преразглеждането следва да се основава и на международните стандарти и международните конвенции за защита на трудовите права ([18]).

8.7. За да постигне горепосочената цел, ЕС реши да процедира на базата на три основни принципа. Тези принципи са, както следва:

а) **ефективност**: с цел да се вземат предвид както макроикономическите (напр. икономическата ситуация в европейските държави в криза), така и микроикономическите нужди (напр. малките и средните предприятия), така че да се гарантира възможно най-голяма приспособимост към новите търговски начинания;

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

([16]) ЕИСК (J. Peel — докладчик), становище относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Търговията — за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“ — COM(2015) 497 final (ОВ C 264, 20.7.2016 г., стр. 123).

([17]) Освен това наборът от ангажименти естествено включва Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата и Протокола от Киото. За Споразумението от Париж вж. FCCC/CP/2015/L.9, 2015 г.

([18]) Основните трудови стандарти на МОТ, насоките на ОИСР за многонационалните дружества, принципите на ООН за бизнеса и правата на човека.

б) **прозрачност**: осигуряване на по-голяма публичност и участие на възможно най-голям брой заинтересовани страни в преговорите;

в) **европейски ценности и модели**: концепция в процес на развитие, която беше разширена с включването на въпроси като защитата на правата на човека и основните свободи (в т.ч. трудовите права), устойчивото развитие и борбата с корупцията.

8.8. Така всеки един опит за сближаване с търговските партньори следва да включва:

1. проучвания на високо равнище за съществуващите световни вериги за създаване на стойност (СВСС — Global Value Chains) и световните вериги за доставки (СВД — Global Supply Chains);

2. съвременни мерки за насърчаване на търговията и услугите, така че да отговарят на днешните глобални условия, отличаващи се с разпокъсаност на производствения процес посредством подизпълнители (outsourcing), преместване на производството на продукти в чужбина (offshoring) и създаване на клонове (branching);

3. разпоредби за улесняване на електронната търговия и на мобилността и, естествено, постигане на широко институционално сътрудничество както на етапа на преговорите, така и на етапа на оценка и надзор на прилагането на споразуменията.

9. **Процедура на сключване и съдържание на новото споразумение**

9.1. Обхватът на новото споразумение следва да бъде разширен, за да се включат и други области като:

а) **селско стопанство** (при стриктно прилагане на европейските стандарти и проследимостта на продуктите, но също така след като бъде направено проучване на последиците за европейските земеделски производители в случай на либерализиране на вноса), като същевременно се разгледа въпросът дали да се запазят или въведат временни протекционистки мерки и след периода на адаптация, ако това бъде счетено за абсолютно необходимо за защитата на европейските продукти;

б) **инвестиции;**

в) **нормативна уредба за обществените поръчки;**

г) **услуги;**

д) **по-актуални сфери като устойчивото развитие, защитата на околната среда, енергетиката, суровините и непреработените продукти, и др.**

е) защита на правата на интелектуална собственост и патентите.

Следва да се въведат и обвързващи разпоредби за директно транспониране и инкорпориране на европейското законодателство, както и специална разпоредба за задължително уреждане на спорове, произтичащи от неговото прилагане, посредством механизъм, **чието задействане да не изисква политическо решение,** за разлика от ситуацията в момента — факт, който затруднява значително ефективното и прозрачно решаване на споровете.

9.2. От първостепенно значение е също така цялата инициатива да бъде обвързана с обновената търговска ориентация на ЕС, който ще постави на масата за преговори като неподлежащи на предоговаряне искания за демократизация и прозрачност при вземането на решения както на международно, така и на национално равнище, и засилване на ролята на социалните партньори и гражданското общество в процесите на обществен диалог и договаряне с цел по-ефективно и ориентирано към хората прилагане на преразгледаното споразумение.

9.3. Засилването на търговските отношения посредством новото споразумение за МС би могло да има множество положителни последици, в това число:

— приходи от либерализирането на новите регулирани сектори и увеличаване на преките чуждестранни инвестиции;

— двустранното либерализиране на обществените поръчки и премахването на ограниченията, прилагани спрямо чужденците, които искат да участват в търговете, ще бъде от полза за европейските дружества, тъй като те представляват 7 % от БВП на страната;

— възможности за малките и средните предприятия, които ще увеличат средния доход в Турция, като същевременно ще разкрият нови работни места и ще повишат производителността.

9.4. Процедурата на сключване на споразумението следва да стартира с преговори, които да започнат незабавно с участието на социалните партньори и организациите на гражданското общество, и да се проведат на базата на прозрачни процедури.

9.5. ЕИСК приветства провеждането на обществена консултация и препоръчва да се изготви проучване на социалните показатели и показателите за благосъстояние, както и в други области, като например правата на потребителите и работниците.

9.6. ЕИСК счита, че още от самото начало следва да е ясно, че процедурата е част от по-широкия процес на преговорите за присъединяване, а не само отделен акт на задълбочаване на търговското сътрудничество между ЕС и Турция, както и че успешното провеждане на преговорите зависи от пълното хармонизиране на договорените до този момент условия.

9.7. С новото споразумение следва не само да се потърси решение на съществуващите проблеми, в но и обхватът му следва да се разшири с включването на специална глава за защитата на околната среда, устойчивото развитие и енергийната сигурност и сътрудничество (възобновяеми и конвенционални източници).

9.8. ЕИСК счита, че трябва също така да се формулира нова рамка за инвестиционното сътрудничество с по-високи стандарти за защита на инвеститорите, която същевременно да включва безпристрастна процедура за уреждане на спорове, тъй като това би повишило доверието на пазарите в капацитета на икономиката да устоява на бъдещи политически сътресения. Тази рамка би следвало да вземе предвид опасенията по отношение на защитата на инвеститорите ([19]).

9.9. Естествено новото споразумение следва да включва строги разпоредби относно протекционистките или дискриминационни мерки в ущърб на чуждестранните продукти и скритите или допълнителни мита, в съответствие с разпоредбите на преразгледаното търговско законодателство на ЕС. В същото време следва да се укрепи законодателството за борба с изпирането на пари, корупцията и сивата икономика, както и да се поддържа засилено институционално сътрудничество за борба с трансграничната престъпност.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([19]) Някои от тези опасения са обобщени в параграф 8.8 от становището на ЕИСК относно „Позицията на ЕИСК по определени ключови въпроси, свързани с ТПТИ“ (ОВ C 487, 28.12.2016 г., стр. 30).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Достоен начин на живот: от зависимост от помощи към самостоятелност — Принудителното разселване и развитието“

[COM(2016) 234 final]

(2017/C 075/23)

Докладчик: **г-н Michael McLOUGHLIN**

Консултация	Европейска комисия: 21.6.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Външни отношения“
Приемане от секцията	16.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	203/0/1

1. **Заключения и препоръки**

Достоен начин на живот — Препоръки

1.1. Комисията счита, че съобщението „Достоен начин на живот“ е амбициозен и навременен документ, който следва най-добрите практики в областта на развитието и хуманитарната помощ. ЕС трябва да си дава сметка за предизвикателствата, свързани с неговата реализация.

1.2. Комитетът смята, че определените и ясни географски региони, които са първопричина за принудителното разселване, дават възможност за премерени и целенасочени ответни действия и гарантират съвместни реакции от страна на Европейската комисия и другите институции.

1.3. Комитетът препоръчва, предвид свързаните с въпроса ключови геополитически предизвикателства, Европейската служба за външна дейност съвместно с държавите членки да разработи политическа стратегия на високо равнище, за да се ангажира редом с държавите и международните организации по отношение на съобщението „Достоен начин на живот“.

1.4. Комитетът препоръчва успоредно със съобщението да се разработят специфични подходи към ключовите въпроси, свързани с жените и младите хора. Тези групи трябва да бъдат консултирани и да участват във всякакви инициативи.

1.5. Комитетът смята, че макар и един основан да развитието подход да може да постигне съществени резултати с настоящия бюджет, необходимостта от допълнителни ресурси не бива да се изключва.

1.6. Комитетът подкрепя предложението гражданското общество, крайните потребители, партньорите в областта на развитието и НПО да бъдат включени в изпълнението и прилагането на съобщението.

1.7. Комитетът препоръчва структурите и процесите за социален и граждански диалог в страните партньорки и приемащите държави да бъдат подсилени и подобрени, за да се подпомогне изпълнението на съобщението.

1.8. Комитетът препоръчва икономическите дейности в засегнатите региони да подпомагат и да развиват предприемачеството като реален път за развитие за множество принудително разселени лица.

1.9. Комитетът препоръчва при дейностите в областта на здравеопазването да се обръща особено внимание на душевното здраве и психичните заболявания и да се спазва член 11 от Конвенция на ООН за хората с увреждания.

1.10. Комитетът препоръчва ответните действия в областта на образованието и обучението да се основават на подход, базиран на учене през целия живот, и когато това е уместно, следва да се разглежда възможността за осигуряване на достъп на принудително разселените лица до програмите на ЕС.

1.11. Комитетът препоръчва в прехода към основан на развитието подход да се прилагат най-високите стандарти за отчетност и прозрачност.

1.12. Комитетът призовава за парламентарна отчетност на европейско и национално равнище, както и за надзор от страна на други компетентни органи в рамките на прехода към основан на развитието подход.

2. **Контекст**

2.1. Броят на принудително разселените лица (бежанци, вътрешно разселени лица и лица, търсещи убежище) е един от ключовите въпроси за международната общност, предвид факта че, за съжаление, не се вижда краят на текущите конфликти в Сирия, в някои части на Африка и в други региони. В основата на това политическо предизвикателство е появата на постоянна категория от разселени лица, които остават по места в продължение на много години след първоначалното разселване.

2.2. Тази ситуация поражда редица проблеми, като на първо място е фактът, че реакциите на международната общност могат да бъдат доминирани от „спешни действия“, при положение че е по-подходящо да се възприеме по-дългосрочно решение, основано на развитието. Разрешаването на тази дилема е трудно, тъй като промяната може да изправи приемащите страни, донорите, НПО и самите вътрешно разселени лица пред много въпроси.

2.3. През 2015 г. броят на принудително разселените лица беше изчислен на 65 милиона души, като от тях 21,2 милиона бяха бежанци, 40,8 милиона — вътрешно разселени лица, а 3,2 милиона бяха лица, търсещи убежище. Страните на произход на по-голямата част от принудително разселените лица са Сирия, Афганистан, Сомалия, Судан, Южен Судан и Демократична република Конго. По-голямата част от бежанците намират прием в съседните страни, а вътрешно разселените лица остават в границите на съответната държава.

2.4. Съседните страни, които приемат бежанците, са Пакистан, Иран, Турция, Ливан, Йордания и Етиопия. Турция е страната с най-голям брой бежанци в света. Броят на тези лица спрямо населението е изключително висок и в много други страни като например Йордания и Ливан. Основните страни с вътрешно разселени лица са Сирия (6,6 милиона), Колумбия (3,6 милиона), Ирак (3,3 милиона), Судан (3,2 милиона), Йемен (2,5 милиона) и Нигерия (2,1 милиона).

2.5. Европейският съюз е основният поддръжник на помощта за развитие и на спешната помощ в съвременния свят. Този факт е едно от свидетелствата за ценностите на ЕС и неговите държави членки. ЕС потърси също по-голяма последователност и ефективност при предоставянето на помощ и реакциите в спешни ситуации посредством по-ефективна координация в страните, към които са насочени усилията на държавите членки, и подхода на ЕС.

2.6. През 2015 г. ЕС предостави за принудително разселените лица хуманитарна помощ на стойност над 1 милиард евро. През април 2016 г. Европейската комисия в сътрудничество с Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) прие основан на развитието подход към принудителното разселване. В съобщението, озаглавено „Достоен начин на живот“, за първи път се представя гледната точка на ЕС за прехода към ново разпределение по отношение на помощта за принудително разселените лица.

2.7. В съобщението „Достоен начин на живот“ се очертават предизвикателствата пред принудително разселените лица. В него се изтъква ясно аргументът, че уязвимостта на вътрешно разселените лица би трябвало да бъде основното съображение, с предимство дори пред техния правен статут. Съобщението се основава на цялостен подход към помощта за развитие и на подхода на ЕС към устойчивостта в тази област, като по този начин се избягва прилагането на „линеен подход“. В документа се наблюдава стремеж за преминаване от подход „на парче“ към политика и запълване на пропастта между хуманитарната сфера и областта на развитието, която в някои случаи може да бъде голяма.

2.8. Комисията смята, че този нов подход не бива да води до допълнителни разходи, тъй като той представлява начин за обединяване на наличното финансиране. Отделено е специално внимание на правителствата на приемащите държави и партньорите по изпълнението. Призовава се също за системи за ранно предупреждение и ранно включване на всички участници. Посочени са примери на вече съществуващи практики, свързани със съвместното планиране по страни и стратегическото програмиране. Трябва да се отдава приоритет на общите цели и изготвянето на общи програми.

2.9. Предвидени са два елемента със спомагателни дейности от една нова политическа рамка, а именно по-силна връзка между хуманитарната област и развитието и стратегическа ангажираност с партньорите, включително с частния сектор. Съществува и секторна насоченост, предвиждаща дейности в областта на образованието, пазара на труда (включително социален диалог) и достъпа до различни услуги като жилищно настаняване, вода, канализация и др.

3. **Общи бележки**

Геополитически съображения

3.1. Като цяло съобщението „Достоен начин на живот“ е прекрасна инициатива, съдържаща смела визия за стратегически корекции в политиката, насочена към разрешаването на реалните проблеми и необходимостта от промяна, с цел да се окаже помощ на най-нуждаещите се. То отговаря на много от тенденциите в сектора и се споделя от работещите в тази област, като изгражда мостове между хуманитарната сфера и подпомагането и е насочено към по-дългосрочните нужди като здравеопазването и образованието. ЕС има голям авторитет в тази област и е важен участник, който заедно с държавите членки може да окаже реално въздействие. Комитетът приветства амбициозните предложения, съдържащи се в съобщението. ЕС и другите участници трябва да бъдат наясно с мащаба на задачата, като същевременно запазят амбициозния си подход.

3.2. Следва да се обърне специално внимание на значението на геополитиката в тази област. На практика сме виждали как планове, продиктувани от добри намерения и свързани с презаселването на много по-малък брой бежанци, са се проваляли в самия ЕС. Вътрешно разселените лица се появяват в резултат на сложни и чувствителни конфликти и, за съжаление, не престават да търпят последствията от тези конфликти и след разселването. Всяка промяна в политиката или подхода, без значение от това колко е добронамерена или с каква голяма подкрепа на донорите се ползва, може да има потенциала да доведе до неочаквани резултати или да въздейства по неочакван начин върху самия конфликт. Това въздействие може да засегне съседните държави или региони или да се отрази на изключително крехкия баланс между етнически състав, власт и геополитика. По-специално такъв може да е случаят, ако население, което дори номинално е „временно“, започне да се възприема като „постоянно“. Страни като Ливан и Йордания усещат вече този натиск. Положителните примери от съобщението като предоставения достъп до земя в Уганда могат да спомогнат в това отношение.

3.3. Държавите, които приютяват значителен брой принудително разселени лица, често са нестабилни или слаби, което поставя с още по-голяма острота въпроса за геополитическата чувствителност. В други случаи „приемащата“ държава може да бъде с авторитарен режим, но въпросът за чувствителността остава. Неизбежно може да се окаже, че понятията „съседи“, „приемащи“ или „страни в конфликта“ са трудно разграничими или доста размити. На практика в много случаи ще има връзка между самия конфликт и съседните държави или между отделни групи от населението на въвлечените в конфликта и на съседните държави. Приемаща или съседна страна или регион може да „спечели“ или „загуби“ от всяка промяна в статута на принудително разселените лица и да реагира.

3.4. Изслушването на хората по места е повтаряща се тема в съобщението и това е напълно похвално. В определени случаи обаче те могат да вземат страна или да бъдат повлияни от конфликта или от по-широкия набор от обстоятелства, породили конфликта. Предизвикателството, свързано с насърчаването в много региони на желание за по-постоянно установяване на вътрешно разселените лица, не може просто да се подценява. Неотдавнашното решение за затваряне на просъществувалия 24 години лагер Дадааб в Кения и предоставянето на финансови стимули за афганистанските бежанци в Пакистан показват за какви предизвикателства става въпрос. Налице е може би тъжният, но неизбежен факт, че суверенитетът на приемащата страна има предимство в международното право, независимо от необходимостта да се обърне внимание на принудително разселените лица.

3.5. Тъй като сигурността неотменно се възприема като основна движеща сила зад решенията на хората да напуснат или да останат, концепцията за ранно предупреждение, както е посочена в съобщението, е от ключово значение. Много движения също могат да бъдат предвидени. Това още веднъж подчертава нуждата от силни политически действия и ангажираност в постигането на целите на съобщението.

Общи политики

3.6. В съобщението с право се посочва необходимостта от обща политика и общ размисъл, по-специално по отношение на сферата на спешните действия и политиката за развитие. Като приветства този факт, ЕИСК насърчава дори още по-амбициозен подход в тази насока. Може би е възможно да се разгледа дори още по-широк набор от политики, с които Европейският съюз и неговите държави членки могат да подобрят живота на принудително разселените лица. Предвид ясно определените страни, областите биха могли да включват търговията, помощта, оръжията и правата на човека. В съобщението се поставя и силен акцент върху синергиите и съвместния размисъл и това трябва да надхвърля традиционните области на реакции в спешни ситуации и помощ за развитие. Интересно би било да се разбере как други генерални дирекции на Комисията, като ГД „Търговия“, могат да допринесат за тази дейност. В съобщението са представени някои положителни примери като документа за Съвместната рамка в хуманитарната област и областта на развитието за недохранването в Северна Нигерия, но би било важно да се покаже, че един такъв подход е системен, особено в Брюксел.

3.7. Някои хуманитарни НПО изразиха съмнения относно това дали тези задачи са подходящи за хуманитарните работници и дали отличителният характер на хуманитарната помощ ще бъде запазен. Базираният в Лондон Институт за развитие на отвъдморските страни и територии счита, че системата за хуманитарна помощ се нуждае от радикални промени, предвид променените обстоятелствата, в които се намира, и прекомерната зависимост от ограничен брой донори и бенефициери.

Въпреки че в съобщението на Комисията е посочено, че постигането на целите за достоен начин на живот не следва да включва нови разходи, не трябва да се изключва възможността за привличане на ново финансиране или изграждане на по-голямо взаимодействие.

Политики на ЕС по отношение на бежанците и лицата, търсещи убежище

3.8. В съобщението „Достоен начин на живот“ се разглеждат въпроси, които по никакъв начин не са свързани с политиките на ЕС по отношение на бежанците и убежището. Въпреки това съществува определена връзка, по-специално що се отнася до наличието на осезаема и актуална политика за заселването на определен брой принудително разселени лица. Освен това моралният авторитет на ЕС в тази област може да бъде намален след договореностите, сключени с Турция, както и авторитетът на отделни държави членки. Това прави още по-наложително спазването на най-високите стандарти на международното право и на добрите практики при практическото прилагане на очертаната в съобщението визия. Участието на крайните ползватели в осъществяването на политиката е важно. Социалният и гражданският диалог също има голям потенциал в това отношение. Политиките за интеграция в ЕС също трябва да бъдат подобрени и са от значение за принудителното разселване, като се има предвид, че една от възможните опциите трябва да бъде презаселването на множество принудително разселени лица. Това включва правото на работа, езиковата помощ и мерките за борба с дискриминацията. Неотдавнашното създаване на пилотни „хуманитарни коридори“, по-специално от италианското правителство, но също и от други държави — членки на ЕС, Швейцария, Канада и САЩ, е много препоръчителен подход по отношение на презаселването.

Мониторинг, надзор и отчетност

3.9. Необходимостта от най-високи стандарти за отчетност и прозрачност за всяко финансиране в хуманитарната области областта на развитието е ясна. Всяка стъпка към нов подход по отношение на принудително разселваните лица трябва да отговаря на най-високите стандарти за отчетност. Върху всички разходи трябва да се осъществява надзор от страна на Европейския парламент, Европейската сметна палата, OLAF, Европейския омбудсман и съответните национални органи, когато това е уместно.

4. **Конкретни бележки**

4.1. В съобщението се обръща внимание на забравените конфликти и на районите, в които има голям брой принудително разселени лица, но акцентът е поставен върху тези от тях, в които броят на принудително разселените лица е най-голям. Въпреки политическата чувствителност на конкретни ситуации, някои конфликти заслужават особено внимание поради своя изключително продължителен характер. Западна Сахара и палестинците са уместни примери в това отношение. Положението в Украйна също заслужава специално внимание, тъй като страната е в непосредствено съседство на ЕС.

4.2. В съобщението е много добре посочено и това се приветства от Комитета, че правният статут на принудително разселените лица не би трябвало да е от значение по отношение на хуманитарната помощ и дългосрочната помощ за развитие. При някои обстоятелства обаче може да се окаже предимство, в случаите, при които правният статут дава известна сигурност и удобство на разселените лица, например когато те отговарят на критериите на Конвенцията от 1951 г., когато са граждани на приемащата държава или на трета страна, когато техните деца имат такова гражданство или когато самите те са непълнолетни или са в друга подобна ситуация. Това например би било особено подходящо за непридружените ненавършили пълнолетие лица.

4.3. Възприетият в съобщението подход може да бъде повлиян благоприятно от външни или независими проверки и от академичната дисциплина на социалните науки или психологията. Примери за такъв подход могат да бъдат йерархията на потребностите на Маслоу или основаното върху активи развитие на общностите (Asset Based Community Development — ABCD). Съществуват разбира се многобройни примери в това отношение, но е необходимо да се обърне внимание на по-широките човешки потребности, надхвърлящи обикновеното съществуване.

4.4. Основният подход, възприет в съобщението, се състои в демонстриране на оперативното измерение на предвижданата промяна чрез актуални примери. Тези примери са много ценни. Въпреки че оперативното измерение се отнася за бъдещето, неговото изясняване и разработване може да бъде ценно. С други думи се пояснява какво ще представлява това измерение, с какви инструменти ще разполага и дали ще се ръководи само от съображения за оказване на помощ. Това са важни въпроси за голям брой заинтересовани страни, като например държавите членки, неправителствените организации, хуманитарните работници и, разбира се, самите разселени лица. Всеки процес на промяна може да породи страх. Независимо от недостатъците във функционирането на всеки един режим, неговата алтернатива обикновено води до появата на печелещи и губещи и ранното установяване на оперативните аспекти може да помогне за справяне с този проблем.

4.5. Също така би било важно да се определят планираните резултати и преходът към нов подход, особено по отношение на съответните многостранни агенции, държавите извън ЕС и неправителствените организации. Въпреки че ЕС е важен фактор и действително се смята за лидер в областта, той не е единственият. Заинтересованите страни могат да имат различни и конкуриращи се приоритети. Предвид обединяването на средства и усилия при повечето операции, една обща програма е от жизненоважно значение.

4.6. Демокрацията и доброто управление са от съществено значение, ако помощта е целесъобразна и действително достига до предвидените бенефициери. Върховенството на закона в случая е от основно значение, както и ефективните мерки за борба с корупцията. В миналото е било изчислено, че до 40 % от средствата са отивали или за закупуване на оръжие или за лично обогатяване на водещи политици. Освен това върховенството на закона е от съществено значение и за да се гарантира, че гражданското общество може да окаже реално влияние и да играе важна роля в областта на мониторинга, без страх от последващи заплахи или дори лишаване от свобода.

4.7. В документа с право се поставя силен акцент върху планирането; въпреки това събитията в тази област могат да се развиват бързо и времето може да е от значение. Всички подходи и оперативни планове трябва да могат да се прилагат бързо.

4.8. Както във всички области, и в тази трябва да се използва специализиран език и терминология, като това се отнася както за съобщението, така и за други текстове. При изготвянето на политиката по възможност следва да се избягва жаргон. Много внимание е отделено на идеи като синергии, стратегии, планове и съвместно обмисляне. В тези области трябва да се прилагат по-конкретни подходи или насоки.

4.9. Съдържащите се в съобщението разпоредби относно социалния диалог се приветстват и те трябва да бъдат признати във всички негови разпоредби, имащи отношение към въпроса. Елементите от предложението, свързани с образованието и пазара на труда, следва да акцентират повече върху самостоятелната заетост и предприемачеството. Често подобни дейности са много видими в лагерите за разселени лица и творчеството може да бъде неизбежен резултат от положението, в което се намират хората, както се твърди в доклада на Световната банка относно принудителното разселване.

4.10. Разумно е да се постави въпросът за подхода, който ще бъде възприет в бъдеще. Както при всяка политическа промяна, и тук ще има преход. Ще има ли изоставане или система на две скорости? Понастоящем 25,1 милиона души се считат за вътрешно разселени за продължително време. По какъв начин ще се управлява една различна среда, ако това положение се запази?

4.11. Участието на гражданското общество на местно равнище, както и на крайните ползватели (вътрешно разселените лица) е важен проблем. Обикновено в лагерите има структури, предоставящи консултации, но какво е положението в приемащите страни? Това може да бъде голямо предизвикателство, но въпреки това трябва да бъде включено в промяната на политиката. Лесно е да се предвиди колко трудно може да бъде това за вътрешно разселените лица.

4.12. Както при всяка значителна промяна в политиката, особено като се има предвид необходимостта от прозрачност, следва да се осигурят мерки за надзор за новия подход, включващи съответните участници от гражданското общество и НПО. Механизмите за мониторинг на гражданското общество, които обхващат главите, посветени на търговията и устойчивото развитие в съществуващите търговски споразумения на ЕС, биха могли да бъдат полезен пример в това отношение.

4.13. Ще бъде необходимо икономическото възстановяване на регионите, за да могат принудително разселените лица в тях да имат някак печалба. Регионите, в които принудителното разселване е концентрирано, обаче, са едни от най-бедните в света и също така предоставят бедна среда за бизнеса и социалната закрила. Следва отново да се повтори, че географски насоченият характер на принудителното разселване следва да предложи решения тук, като например регионални инвестиционни планове, данъчни политики и развитие на инфраструктурата. По-голямата подкрепа за предприемачеството също трябва да фигурира във всеки подход към икономическото развитие. Достойният труд и качествените работни места също трябва да бъдат приоритет наред с участието на социалните партньори.

4.14. Много региони и страни, приютили принудително разселени лица, се представят слабо по отношение на повечето икономически показатели и може да се смята, че на предприятията им е трудно да оперират в тях. Необходимостта от качествени данни е посочена и от Световната банка и други институции. Икономическите възможности трябва да бъдат поставени в центъра на насочения към развитието отговор за принудително разселените лица и за това е необходимо и други заинтересовани участници в ЕС активно да подкрепят съобщението.

4.15. Наемането на работа от местни организации на гражданското общество и в лагерите, а също като цяло и в отговор на разселването, понастоящем се счита за добра практика. Това следва да бъде важен и отчетлив аспект от мерките в областта на трудовата заетост.

4.16. При мерките в областта на здравеопазването следва да се обръща особено внимание на душевното здраве и психичните заболявания, една изключително важна за принудително разселените лица и често пренебрегвана област. Огромното мнозинство от принудително разселените лица страдат от пост-травматичен стрес и други душевни болести, дължащи се на стресиращия преход. Системните и дългосрочни грижи за тяхното душевно здраве в приемащите държави са затруднени от недостиг на квалифицирани здравни работници. Този недостиг може да бъде компенсиран посредством включване на принудително разселените лица с психични заболявания в публичните услуги за психологична подкрепа и подпомагане на инициативите на гражданското общество за предоставяне на консултации с психолози.

4.17. Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и по-специално член 11 трябва да бъдат определящите документи при подхода към разпоредбите относно принудително разселените лица с увреждания.

4.18. Въздействието от принудителното разселване е особено отчетливо върху жени и момичета. Въпреки че е необходима повече информация, основните въпроси са повишен риск от сексуално и основано на пола насилие и трафик на хора. Зачитането на равенството между половете при предоставянето на услуги, например по отношение на въпроси като неприкосновеността на личния живот. Наблюдава се и по-голям риск от усложнения по време на бременност.

4.19. Предлагането на възможности за образование несъмнено е основният отговор. Всяка стъпка към по-дългосрочен и по-ефективен подход следва да се прояви във вида, нивото и обема на подпомагане в областта на образованието. Подходът за учене през целия живот може да помогне в това отношение за признаване на различните потребности. Като се имат предвид значението и броят на децата и младите хора сред принудително разселените лица, следва да се разгледа възможността за разширяване на програмите на ЕС, така че те да обхванат принудително разселените млади хора, например „Еразъм +“ или други подходящи програми.

4.20. Принудителното разселване е все повече проблем на градовете и не касае само лагерите. Необходимо е да се променят възприятията на обществеността и донорите в това отношение. Комбинацията от политики във връзка с насочения към развитието подход трябва да включва този подход при планирането и да разглежда въпроси като жилищно настаняване, транспорт, здравеопазване и образование.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Интегрирана политика на Европейския съюз за Арктика“

[JOIN(2016) 21 final]

(2017/C 075/24)

Докладчик: **Stéphane BUFFETAUT**

Консултация	Европейска комисия, 27.4.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Външни отношения“
Приемане от секцията	16.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	218/1/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК съзнава добре значението на Арктическия регион за Европейския съюз и по-специално за Кралство Дания, Финландия и Швеция, които участват в Арктическия съвет като негови членки.

1.2. Комитетът обаче съзнава също и факта, че Европейският съюз присъства само като наблюдател в Арктическия съвет, въпреки че *de facto* успя да излезе от стриктната роля на наблюдател. В миналото Комитетът е изразявал желание за засилване на ролята на ЕС в Арктическия регион (вж. становище REX/371 на г-н Harmo-Drotz) ([1]).

1.3. ЕИСК подчертава, че ЕС заседава или участва в други международни органи, които разглеждат и проблеми, свързани с Арктика, и че по този начин е в състояние да разшири своето влияние. Такъв е по-специално случаят с изменението на климата, морските конвенции или морското право, риболова и дори някои аспекти на политиката за космоса.

1.4. Като се има предвид, от една страна, че съобщението се основава на три стълба, а именно изменението на климата, устойчивото развитие и международното сътрудничество, но от друга страна, че резултатите от това международно сътрудничество са от ключово значение за ефективността и че представителите на народите, обитаващи региона, дават приоритет на устойчивото развитие, ЕИСК предлага представянето на целите на ЕС да бъде в обратен ред, за да бъдат разбираеми и ефективни, тъй като формулираните от Комисията цели или проекти са похвални и вложените в тях намерения не дават повод за критика.

1.5. Една от последиците от изменението на климата беше отварянето на нови водни пътища на север, прословутият „Северен коридор“, който Шатобриан напразно се беше опитал да открие в края на XVIII век. Това развитие открива конкретни възможности за преминаване, за риболов и дори за миннодобивни дейности, които от своя страна водят до нарастване на рисковете в морето или до инциденти при сондирането, налагащи необходимостта от инфраструктури за спасителни дейности, каквито не са налични на място. Ето защо Комитетът препоръчва да се отдаде първостепенно значение на въпросите за безопасността и сигурността, не само по отношение на транспорта, но и на сондирането, и подчертава, че все още не са известни екологичните последици от откриването на тези водни пътища, появили се в резултат от топенето на ледовете.

1.6. В тази връзка Комитетът подчертава приноса, който въвеждането на системата „Галилео“ може да даде за наблюдението и предотвратяването на морските катастрофи и замърсяването, и факта, че то може да докаже своята полезност в конкретния случай с Арктическия регион. ЕИСК подчертава също значението на включването на съображенията, свързани с Арктика, в други европейски политики — освен, разбира се, в климатичната и екологичната политики — по-специално в структурната политика на ЕС, в общата селскостопанска политика, в политиката в областта на рибарството и в морската политика.

([1]) ОВ C 198, 10.7.2013 г., стр. 26

1.7. ЕИСК счита, че в Арктическия регион следва да се прилагат принципите на отговорния риболов и че евентуалното развитие на туризма и други икономически дейности следва да се извършва отговорно и да е съобразено със защитата на тази чувствителна и уязвима среда, която вече е силно засегната от затоплянето на северното полукълбо.

1.8. Комитетът подчертава също, че местните народи искат да съхранят своите култури, но желаят също така да могат да се възползват от възможностите, предоставяни от едно устойчиво икономическо и социално развитие, които зависят по-специално от подобряването на материалните и нематериалните средства за комуникация. ЕИСК настоява гражданското общество да има възможност да играе активна роля за популяризирането на интересите и опасенията на местните народи, които трябва да бъдат не зрители, а участници в политиките по отношение на Арктика. ЕИСК призовава за по-добро опазване на ресурсите на Арктика, които са природният капитал на бъдещите поколения, и за разглеждане на екологичните трансформации в региона като показател за европейския и световния напредък в областта на опазването на климата. Опазването на арктическите региони и борбата срещу изменението на климата не трябва да се провеждат без да се вземат под внимание жителите или в техен ущърб.

1.9. Целите на интегрираната политика на Европейския съюз за Арктика не могат да бъдат преследвани без съгласието и подкрепата на държавите, които не са и никога няма да бъдат членки на ЕС. Някои от тях са световни суперсили, чиито икономически и стратегически цели не съвпадат непременно с целите на ЕС. Следователно успехът и конкретните въздействия на тази политика за Арктика ще зависят от дипломатическата ловкост на Съюза, от неговата способност да включи тези цели във всички политики в рамките на дипломатическата си дейност в области, обхващащи не само Арктика в тесния смисъл на думата, а също и от умението му да влияе на други държави да заемат близки до неговите позиции. Международното сътрудничество е и ще продължава да бъде от решаващо значение за всяка политика за Арктика.

2. **Въведение**

2.1. Осем страни са арктически държави, като сред тях са три държави членки: Кралство Дания, Финландия и Кралство Швеция. Освен това Исландия и Норвегия, които са членове на Европейското икономическо пространство, както и Канада, Съединените щати и Русия, също са арктически държави. С Декларацията от Отава от 1996 г. тези осем държави основаха Арктическия съвет, чиято цел е да насърчава устойчивото развитие в региона в социален, икономически и екологичен план.

2.1.1. Ето защо, и без да се засягат националните правомощия, ЕС не можеше да не проявява интерес към Арктика, която е важна стратегическа зона; Комисията обаче акцентира много настоятелно върху въпроса за климата, изхождайки от принципа, че този регион на света играе първостепенна роля по отношение на климата, като в същото време понася последиците от неговото изменение. Неотдавнашни проучвания показват, че Арктика се затопля два пъти по-бързо от останалата част на света. Освен това, въпреки че Арктика понася последиците от това изменение, тя оказва и много силно въздействие върху него. Би трябвало също да се отбележи, че на тази територия живеят няколко коренни народа.

2.1.2. Европейският съюз, обаче, не е член на Арктическия съвет, а има постоянна покана за присъствие в качеството на наблюдател. Китай, Франция, Германия, Индия, Италия, Япония, Нидерландия, Полша, Сингапур, Южна Корея, Испания и Обединеното кралство имат статут на наблюдател. През 2008 г. ЕС кандидатства за статут на постоянен наблюдател, като окончателното решение по тази молба все още се очаква. Големият брой държави, участващи като наблюдатели в този съвет, показва до каква степен въпросът за Арктика е важен за международната общност.

2.1.3. За сметка на това „постоянни представители“ са представителните институции и сдруженията на коренните народи (сами, алеути, коренните народи на Севера, на Сибир и на Далечния изток на Русия, Арктическият съвет на Аляска и др.), което показва реална воля да се вземат под внимание съдбата и свързаните с развитието желания на тези народи, които са малки, но живеят в Арктика и имат богати култури.

2.2. Политиката на Съюза, насочена към борба срещу изменението на климата и намаляване на покачването на температурите, изглежда е намерила привилегировано приложно поле в Арктическия регион, но Съюзът не е единственият участник и трябва да разчита на големите сили, чиито приоритети са свързани в по-голяма степен с военни стратегии, икономически съображения и морския транспорт. Впрочем досега Арктическият съвет се е занимавал преди всичко с въпроса за развитието — разбира се устойчиво — на региона.

2.3. Изменението на климата може да има силно въздействие върху условията на живот на народите в този регион. Ясно е, че политиките по отношение на изменението на климата не бива да се провеждат срещу народите, а заедно с тях и за тях.

2.4. Икономическото значение на Арктическия регион за ЕС не е за пренебрегване. Всъщност Съюзът е потребител на много продукти с произход от Арктика, по-специално рибни продукти и източници на енергия. Не трябва да се забравят и икономическите, социалните и екологичните последици от отварянето на нови водни пътища. Впрочем това, което е вярно за Европейския съюз, е вярно и за държавите на територията на този регион. Така например Съединените щати предоставиха разрешения за сондиране в Арктика.

2.5. Комисията структурира своя документ около три основни оси, които обозначават нейните приоритети. Въпросът е дали те са подходящи:

— борба срещу изменението на климата и опазване на околната среда на Арктика;

— насърчаване на устойчивото развитие;

— подкрепа за международното сътрудничество по въпросите, свързани с Арктика.

2.6. Уместно е да се подчертае, че последният въпрос е от първостепенно значение и в крайна сметка обуславя първите два, тъй като ЕС е пряко засегнат само по отношение на три държави членки и трябва да преговаря с трите големи държави, а именно Съединените щати, Русия и Канада, всяка от които има значителни икономически и стратегически интереси в Арктическия регион. Следва да се отбележи, че азиатските държави, по-специално Китай, Япония, Южна Корея и Сингапур, проявяват много голям интерес към региона.

2.7. Уместно е също така да се зададе въпросът какво място ще заемат съображенията, свързани с изменението на климата и с околната среда, които са най-важната цел на Комисията, но не непременно и на нашите международни партньори, за които устойчивото развитие е от голямо значение, без да е приоритет.

3. **Общи бележки**

3.1. Очевидно Комисията си поставя като приоритет борбата срещу последиците от изменението на климата за Арктика. Тя изразява загриженост по-специално във връзка с топенето на вечните ледове, което може да окаже катастрофално въздействие по отношение на емисиите на метан и CO_2, и опазването на местните екосистеми. Тези тревоги са напълно основателни, но ЕС не е в състояние сам да разреши тези проблеми.

3.2. За да се отговори по-добре на тези предизвикателства, Комисията подчертава значението на научните изследвания и на усилията за мониторинг на Арктика, и припомня финансовите усилия, положени за тази цел. Тя подчертава необходимостта от по-активно международно сътрудничество и призовава за предоставяне на транснационален достъп до научноизследователските инфраструктури и до данните.

3.2.1. Тази забележка показва, ако въобще е нужно, че ефективността на политиката на ЕС зависи от ефективността на международното сътрудничество.

3.2.2. Комисията адаптира своите цели на „политиката за климата“, когато я прилага в конкретния случай с Арктика. На практика тя се сблъсква със следната обща трудност: не може да предприема ефективни действия, ако нейните цели не се споделят в световен мащаб, и по-специално от арктическите държави, въпреки че действа конкретно чрез европейските структурни и инвестиционни фондове. Ратификацията на споразуменията от Париж относно изменението на климата би трябвало да повиши ефективността на действията и политиките в Арктическия регион.

3.3. Комисията с основание призовава за засилено опазване на биологичното разнообразие, за създаване на морски защитени зони, както и за борба срещу замърсяването с тежки метали и замърсители. Следва да се подчертае обаче, че морските защитени зони в открито море са твърде неефективни, освен по отношение на забраната за риболов. В действителност по дефиниция е невъзможно те да бъдат контролирани и защитени, тъй като непрекъснато се променят както що се отнася до водите, така и до видовете, които живеят и се движат постоянно в тях.

3.4. Комисията подчертава също така необходимостта от международно сътрудничество в областта на дейностите, свързани с нефт и газ, по-специално за предотвратяване на големи аварии. И тук ефективността зависи от силата на международните отношения, създадени с другите държави в Арктическия регион. Във връзка с това трябва да се подчертае, че трудните отношения с Русия не оказаха негативно въздействие по отношение на Арктика, където сътрудничеството се развива по удовлетворителен начин.

3.5. Обширният и слабо населен Арктически регион не разполага с удобни транспортни връзки, но е богат на много ресурси — риба, минерали, нефт и газ, които могат да предизвикат нечии апетити. Комисията призовава за развитие на устойчива икономика, която е особено необходима, тъй като природните пространства са уязвими и се рушат от изменението на климата. Природните ресурси на Арктика трябва да се опазват като резерв за бъдещето, като същевременно се защитават интересите на местните народи. ЕИСК призовава за по-добро опазване на ресурсите на Арктика, които са природният капитал на бъдещите поколения, и за разглеждане на екологичните трансформации в региона като показател за европейския и световния напредък в областта на опазването на климата. Опазването на арктическите региони и борбата срещу изменението на климата не трябва да се провеждат без да се вземат под внимание жителите или в техен ущърб.

3.6. ЕС следва да подкрепя създаването на иновативни технологии, по-специално за справяне със суровите условия на арктическата зима. Програмата InnovFin би могла да намери приложение за Арктика. Комисията призовава също така за ефективен достъп до единния пазар. При настоящото положение това си остава далечна перспектива. Въпросът обаче има отношение към други европейски политики: общата селскостопанска политика, политиката в областта на рибарството, морската политика.

3.7. Комисията обмисля възможността за създаване на форум с цел засилване на сътрудничеството и координацията между различните програми за финансиране на ЕС. Този форум би могъл да набележи приоритети за инвестиции и научни изследвания.

3.7.1. Успоредно с това в рамките на програмата Interreg може да бъде създадена мрежа от управляващи органи и заинтересовани страни, която да доведе до провеждане на годишна конференция на заинтересованите страни в Арктика. Идеята изглежда интересна, при условие че нейното осъществяване е гъвкаво, динамично и приспособимо.

3.8. По отношение на инвестирането Комисията набляга основно на транспортните мрежи, които наистина са необходими за извеждане на арктическите региони от изолацията, и припомня, че северната част на Финландия, Швеция и Норвегия е включена в трансевропейската транспортна мрежа. Ясно е, че този елемент е ключов за отваряне на региона към останалата част на света.

3.9. Площта на Арктика и ниската гъстота на населението правят особено важно използването на космическите технологии. Програмите „Коперник“ и „Галилео“ ще бъдат изключително ценни за региона. Можем само да подкрепим подхода на Комисията в тази област.

3.10. Топенето на ледовете доведе до отварянето на Северния морски път; необходимо е да се гарантира безопасността на корабоплаването по новите пътища. ЕИСК може само да подкрепи подхода на Комисията в тази област. Идеята за форум за арктическата брегова охрана трябва да се запази.

3.11. Именно успехът на международното сътрудничество ще определи успеха или неуспеха на предприетите политики.

3.11.1. Комисията изброява различни правни инструменти и подходящи органи и подчертава необходимостта за ЕС да се включи активно в тях, като не пропуска да напомни необходимостта от двустранни сътрудничества, по-специално с големите участници като Съединените щати, Русия и Канада, но също така и с Гренландия и някои азиатски държави, проявяващи голям интерес към въпроса за Арктика.

3.12. Комисията подчертава, че е необходим диалог с коренните народи, които, не бива да се забравя, са най-силно засегнати и не би следвало да понасят последиците от неблагоприятни за тях политики, по-специално с оглед на устойчивото икономическо и социално развитие на региона. Следователно гражданското общество трябва да изиграе пълноценно своята роля, за да се отчетат реално опасенията на коренните народи както в икономическо, така и в социално отношение. В това отношение ЕСК би могъл да играе ролята на говорител в Европейския съюз.

3.13. В този дух в икономически план Комисията приветства свързаната с рибарството декларация, подписана от пет крайбрежни държави на Северния ледовит океан, но с основание подчертава, че въпросът засяга не само крайбрежните държави.

3.14. И накрая, по отношение на научните изследвания Комисията защитава идеята за засилено научно сътрудничество, по-специално в рамките на Трансатлантическия и арктически съюз за научни изследвания, и би искала до 2020 г. да се изготви карта на цялото морско дъно — цел от голям научен интерес, която заслужава да бъде подкрепена, но има последици, надхвърлящи чисто научното познание, както по отношение на безопасността, така и по отношение на транспорта или икономическата експлоатация.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

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



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG