

Официален вестник на Европейския съюз

С 283



Издание
на български език

Информация и известия

Година 61
10 август 2018 г.

Съдържание

I Резолуции, препоръки и становища

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

535-а пленарна сесия на ЕИСК – 60 години ЕИСК, 23.5.2018 г. – 24.5.2018 г.

2018/С 283/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предприятията от социалната икономика — двигател на интеграцията на мигрантите (становище по собствена инициатива)	1
2018/С 283/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Към споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур (становище по собствена инициатива)	9

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

535-а пленарна сесия на ЕИСК – 60 години ЕИСК, 23.5.2018 г. – 24.5.2018 г.

2018/С 283/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно а) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Пакетът за стоките: засилване на доверието в единния пазар [COM(2017) 787 final] — б) Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правила и процедури за постигане на съответствие със законодателството на Съюза за хармонизация в областта на продуктите и за неговото прилагане, и за изменение на регламенти (ЕС) № 305/2011, (ЕС) № 528/2012, (ЕС) 2016/424, (ЕС) 2016/425, (ЕС) 2016/426 и (ЕС) 2017/1369 на Европейския парламент и на Съвета и на директиви 2004/42/ЕО, 2009/48/ЕО, 2010/35/ЕС, 2013/29/ЕС, 2013/53/ЕС, 2014/28/ЕС, 2014/29/ЕС, 2014/30/ЕС, 2014/31/ЕС, 2014/32/ЕС, 2014/33/ЕС, 2014/34/ЕС, 2014/35/ЕС, 2014/53/ЕС, 2014/68/ЕС и 2014/90/ЕС на Европейския парламент и на Съвета [COM(2017) 795 final — 2017/0353 (COD)] — в) Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно взаимното признаване на стоки, законно пуснати на пазара в друга държава членка [COM(2017) 796 final — 2017/0354 (COD)]	19
---------------	--	----

2018/C 283/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на здравните технологии и за изменение на Директива 2011/24/ЕС“ [COM(2018) 51 <i>final</i> — 2018/0018 (COD)]	28
2018/C 283/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност“ [COM(2018) 20 <i>final</i> — 2018/0005(CNS)] — „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на специалния режим за малките предприятия“ [COM(2018) 21 <i>final</i> — 2018/0006 (CNS)] — „Изменено предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 904/2010 по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност“ [COM(2017) 706 <i>final</i> — 2017/0248 (CNS)] — „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на специалния режим за малките предприятия“ [COM(2017) 783 <i>final</i> — 2017/0349 (CNS)]	35
2018/C 283/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз [COM(2017) 797 <i>final</i> — 2017/0355 (COD)]	39
2018/C 283/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (граници и визи) и за изменение на Решение 2004/512/ЕО на Съвета, Регламент (ЕО) № 767/2008, Решение 2008/633/ПВР на Съвета, Регламент (ЕС) 2016/399 и Регламент (ЕС) 2017/2226 [COM(2017) 793 <i>final</i> — 2017/0351 (COD)] — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (полицейско и съдебно сътрудничество, убежище и миграция) [COM(2017) 794 <i>final</i> — 2017/0352 (COD)]	48
2018/C 283/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно изпълнението на пакета за кръговата икономика: варианти за решаване на въпросите, свързани с взаимодействието на законодателството в областта на химикалите, продуктите и отпадъците [COM(2018) 32 <i>final</i>]	56
2018/C 283/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Европейската комисия до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Европейска стратегия за пластмасите в кръговата икономика“ [COM(2018) 28 <i>final</i>] — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пристанищните приемни съоръжения за предаване на отпадъци от кораби, за отмяна на Директива 2000/59/ЕО и за изменение на Директива 2009/16/ЕО и Директива 2010/65/ЕС [COM(2018) 33 <i>final</i> — 2018/0012 (COD)]	61
2018/C 283/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Бъдещето на прехраната и селското стопанство [COM(2017) 713 <i>final</i>]	69
2018/C 283/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Действия на ЕС за подобряване на спазването на законодателството и управлението в областта на околната среда [COM(2018) 10 <i>final</i>]	83
2018/C 283/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Съвета за създаване на съвместното предприятие за европейски високопроизводителни изчислителни технологии [COM(2018) 8 <i>final</i> — 2018/0003 (NLE)]	89
2018/C 283/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1343/2011 относно определени разпоредби за риболов в зоната по Споразумението за GFCM (Генералната комисия по рибарство в Средиземно море) [COM(2018) 143 <i>final</i> — 2018/0069(COD)]	95

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

535-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК – 60 ГОДИНИ ЕИСК, 23.5.2018 Г. – 24.5.2018 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предприятията от социалната икономика — двигател на интеграцията на мигрантите

(становище по собствена инициатива)

(2018/С 283/01)

Докладчик: **Giuseppe GUERINI**

Решение на пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	27.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	186/1/2
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Неотдавна явлението миграция постави на изпитание системата за влизане в Европейския съюз, подлагайки на истински „стрес тест“ миграционната и социалната политика, както и политиката за обществена сигурност на Съюза и на държавите членки.

1.2. ЕИСК счита, че е от съществено значение европейските институции, заедно с правителствата на държавите членки, да насърчават координирани политики, за повишаване на яснотата, устойчивостта и ефективността на начините, по които лицата от трети държави могат да влизат и да се установяват в Европа, да работят, да получават гражданство и международна закрила. Комитетът призовава да се обърне особено внимание на мигрантите, които може да са изложени на риск от социално изключване, като например болните или лицата с психични разстройства, лицата с увреждания, възрастните хора.

1.3. Комитетът подчерта, че предприятията от социалната икономика съумяха да изградят общите принципи на своите действия ⁽¹⁾ — приобщаващи, субсидиарни и защитаващи лицата в най-неблагоприятно положение — като се изправиха пред предизвикателството да оказват помощ на мигрантите проактивно и като мобилизираха съответните общности и гражданите.

⁽¹⁾ Относно ролята на предприятията от социалната икономика виж също ОВ С 117, 26.4.2000 г., стр. 52.

1.4. Заради тази склонност да бъдат приобщаващи предприятия, е необходимо предприятията от социалната икономика да получат по-голямо признание; по тази причина ЕИСК отправя призив към Европейската комисия да даде приоритет на този тип предприятия при разработването на политиките на ЕС и изготвянето на програмите на европейските фондове, с особено внимание към изграждането на Европейския стълб на социалните права, както беше изтъкнато на конференцията, посветена на социалната икономика на 16 ноември 2017 г., и на Европейската среща на високо равнище на 17 ноември 2017 г., проведена в Гьотеборг.

1.5. Предприятията от социалната икономика създават качествени работни места в трудоемките сектори и по-специално със силно участие на работна ръка от трети държави. В тези предприятия от социалната икономика измерението, свързано с участието, има значение по отношение на сигурността и защитата, които те предоставят в момента, в който се структурира икономическата дейност, тъй като те водят до излизането от сивата икономика и недеклариания труд.

1.6. Така предприятията от социалната икономика играят основна роля, като действат върху четири ключови аспекта на процеса на интеграция на мигрантите: здравето и подпомагането, жилището, обучението и образованието (по-специално подпомагайки осведомяването за правата и задълженията, които произтичат от установяването в Европейския съюз); труда и активното интегриране на мигрантите в обществата, които ги приемат.

1.7. ЕИСК счита, че като се има предвид тяхната особена склонност да участват в сектори за полагане на грижи и в дейностите на икономиката на споделянето и на кръговата икономика, предприятията от социалната икономика могат да насърчават и подкрепят както създаването на нови работни места, така и предприемачеството и достъпа на мигранти и бежанци до икономически дейности. Европейският съюз трябва да продължи да насърчава предприятията от социалната икономика като един от лостовете за растежа и за професионалното и социалното приобщаване на мигрантите. Вследствие на това Комитетът призовава европейските институции да дадат приоритет на политиките, насочени към предприятията от социалната икономика, както се посочва и в приноса към работната програма за 2018 г. на Европейската комисия ⁽²⁾.

1.8. Като се имат предвид доказателствата в подкрепа на полезността на предприятията от социалната икономика за насърчаване на професионалното и социалното приобщаване на мигранти, Комитетът призовава Съюза, държавите членки и международната общност да създадат стимули за заетостта, до които предприятията от социалната икономика, които се занимават с професионално приобщаване да могат да имат достъп.

1.9. Предвид доклада относно напредъка на действията, представен през ноември 2017 г., Комитетът потвърждава необходимостта от координиран подход на Съюза и на държавите членки ⁽³⁾. По-специално става ясно, че при липсата на ефикасна система за влизане за мигрантите ще продължи неправилното използване на молбите за международна закрила, което наблюдаваме през последните години. Комитетът отново категорично потвърждава, че случаите на неправилно използване на системата за международна закрила не оправдават въвеждането от страна на някои държави членки на ограничения върху възможностите за граждани на трети държави да подават молба за предоставяне на убежище на тяхна територия.

1.10. ЕИСК насърчава Комисията и Съвета да създадат по-добра координация на миграцията с държавите на произход и на транзитно преминаване, за да се изградят перспективи за подобряване на условията на живот, по-специално на хората, които се преместват поради икономически причини, глад или поради изменението на климата, като същевременно би било желателно да има по-решителна европейска външна политика спрямо държавите, в които войни, диктатури и преследвания водят до бягството на хора.

1.11. По-конкретно, Комитетът призовава Съюза да се справи с явлението миграция, като започне от причините, които пораждаат необходимостта от преместването на хората: бедност, конфликти, дискриминация, изменение на климата. Подобно действие неизбежно минава през подновен ангажимент на Европейския съюз в сферата на дипломатията и международното сътрудничество за развитие, включително и със „специален инвестиционен план в сътрудничеството за развитие“.

2. Общи бележки

2.1. Предприятията от социалната икономика са ключов участник в икономиката и европейското общество, представляват богатство на многообразието на Съюза и допринасят за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“, тъй като изграждат една по-интелигентна, устойчива и приобщаваща Европа ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Принос на ЕИСК към работната програма на Комисията за 2018 г., по-специално параграфи 2.4.6 и следващи.

⁽³⁾ „Доклад за напредъка по европейската програма за миграцията“.

⁽⁴⁾ ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 22.

2.2. Предприятията от социалната икономика допринесоха в значителна степен за справяне с настъпилите промени в обществото. Предприятията от социалната икономика работят в много сектори на обществото и създадоха новаторски инициативи в отговор на растящата потребност от подпомагане и грижи на нуждаещите се от грижи лица, по-специално възрастните хора и хората с увреждания. В много случаи го направиха, като успяха да постигнат по-голямо участие на жените на пазара на труда, не само с прякото им включване в предприятията от социалната икономика, но и чрез създаване на нови услуги за децата и семействата⁽⁵⁾. В същото време предприятията от социалната икономика насърчават създаването на възможности за заетост за хора в неравностойно положение, като обръщат особено внимание на лицата, които са изложени на потенциален риск от сериозно социално изключване, като например хора с увреждания, хора, които страдат от психични разстройства или са зависими от алкохол и наркотици. Предприятията от социалната икономика са ключов фактор в насърчаването на европейския социален модел⁽⁶⁾.

2.3. Сред предизвикателствата, с които Съюзът трябва да се справя през последните години, особена важност придоби управлението на растящия миграционен поток от милиони хора, пресичащи границите на континента, за да избягат от войни, глад, преследване и екстремни условия на живот поради климатичните промени. Това явление подложи на изпитание системата за влизане на държавите членки, миграционните и социалните политики и политиките за обществена сигурност. В известен смисъл миграционните политики на Съюза са подложени на „стрес тест“; важно е да се използва тази възможност за внимателно анализиране на реакциите, които системата предизвиква и сигналите, които дава, за да може да се насърчат целенасочени действия и да се повиши ефективността и ефикасността на политиките на ЕС.

2.4. Интеграцията на новопристигналите е динамичен процес, който се променя във времето, като се развива заедно с икономическия, социалния и културния контекст на държавата, в която се установяват. Този процес поставя пред Съюза, държавите членки и европейското общество преди всичко въпроса как гражданите извън Европа могат да влизат, да се установяват, живеят и работят в Съюза, както и как да получат достъп до международна закрила.

2.5. Независимо от разнообразието на структурите, с които оперират в различните национални условия, предприятията от социалната икономика съумяха да приложат общите принципи на своите действия — приобщаващи, субсидиарни и защитаващи лицата в неблагоприятно положение — справяйки се проактивно с предизвикателството за подпомагане на мигрантите.

2.6. Сред основните характеристики на предприятията от социалната икономика действия можем да подчертаем способността да мобилизират и включват съответните местни общности чрез активирането на мрежи и партньорства, които подобряват отношенията с централните и местните администрации за организиране на практики за подпомагане и приобщаване, които се приемат по-добре от местното население.

2.7. Така предприятията от социалната икономика играят основна роля, като действат върху четири ключови аспекта на процеса на интеграция на мигрантите: здравето и подпомагането, жилището, обучението и образованието (по-специално подпомагане на осведомяването за правата и задълженията, които произтичат от установяването в Европейския съюз); труда и активното интегриране на мигрантите в обществата, които ги приемат. При това предприятията от социалната икономика и организациите на гражданското общество изграждат места за среща между европейски граждани и новодошлите, улеснявайки диалога, като по този начин премахват предразсъдъци и страхове.

3. Миграцията в Европа: преглед за последните години

3.1. Поставянето в рамки на явлението миграцията е сложна операция, тъй като то непрекъснато се променя. Войните, наличието на диктаторски режими, изменението на климата, крайната бедност и лишенията създадоха условията за положението, в което се намираме днес.

3.2. Според ООН през 2015 г. над 244 милиона души, т.е. 3,3 % от световното население, са пресекли границите на своята държава на произход, за да търсят политическо убежище, работа и по-„гостоприемни“ икономически и климатични условия⁽⁷⁾.

3.3. През последните години Европа стана свидетел на нарастването на броя на лицата, които са се опитали да влязат на нейна територия. В абсолютно изражение данните на Евростат от 2015 г. показват, че имигриралите в ЕС-28 от трети държави са били 2,7 милиона, 56 % от които мъже и 44 % жени.

⁽⁵⁾ В много случаи тези дейности щяха да бъдат извършвани в рамките на семейството почти изключително от жени, като по този начин възпрепятстват участието на жените на пазара на труда.

⁽⁶⁾ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 1.

⁽⁷⁾ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/18/PDF/N1700218.pdf?OpenElement>.

3.4. Изключително големият поток е повлиян в особена степен от предизвиканата от войните нестабилност, както в държави в положение на конфликт като Сирия, така и в държави, в които процесът на стабилизиране след военни конфликти и днес среща сериозни трудности, като например в Ирак и Афганистан. Всъщност това са държавите, от които през 2016 г. са тръгнали 54 % от мигрантите, които са потърсили убежище в държавите от Съюза⁽⁸⁾.

3.5. Освен това продължава да е голяма миграцията на хора, които в своята държава на произход живеят при тежки икономически или климатични условия. В много случаи става въпрос за хора от африканския континент, поток, повлиян от растящата нестабилност на държавите от южното крайбрежие на Средиземно море.

3.6. В този контекст в системата от предвидените от Европейския съюз правила се откроява някои празноти и трудности, показващи липсата на достатъчно ефективно управление на външните граници на Съюза и неадекватното регулиране на влизанията, като изпъкна необходимостта от преразглеждане на принципите и начините, с които да се насочват действията на държавите членки.

3.7. Комитетът неколкратно е разглеждал темата за миграционните политики⁽⁹⁾ и приветства инициативата на Европейската комисия, която прие Европейската програма за миграцията. По-специално, в доклада от ноември 2017 г., Комисията предприе действия, за да насърчи по-добрата координация между страните от ЕС и да даде нов тласък на дискусиата с държавите на произход и транзитно преминаване на мигрантите⁽¹⁰⁾. Комитетът изразява желание да се предвиди преразглеждане на квотния механизъм в светлината на трудното му прилагане.

3.8. Ето защо е важно да се преразгледа системата от правила, която позволява на мигрантите да използват законни начини за влизане в Съюза, като се предоставя закрила на търсещите убежище лица и се дава възможност на хората, които бягат от неблагоприятни климатични и икономически условия, да намерят в Европа убежище и да допринесат за растежа на Съюза, като същевременно се гарантират техните права. С подобно действие биха могли да се приложат препоръките на ООН за миграцията, „че е в интерес на всички, тя да се извършва по сигурен и законен начин, в регулирана, а не в незаконна форма“⁽¹¹⁾.

3.9. Комитетът приветства заключенията от срещата на високо равнище на държавните и правителствените ръководители в Гьотеборг от 17 ноември 2017 г., по време на която беше разгледана темата за изграждането на бъдеще на Европа, в чийто център ще бъдат равнопоставеността на труда и растежът. Освен това Комитетът подчертава значението на съпътстващата проява на тема „Ролята на социалната икономика в бъдещето на труда“, с която започна работата на заседанието в Гьотеборг, изтъквайки приноса на социалната икономика, с цел подпомагане на политиките на Съюза.

3.10. Освен това е окуражително споразумението между Съвета и Европейския парламент относно бюджета на Съюза за 2018 г., сред приоритетите за действие на което се признават „икономическият растеж и създаването на работни места, укрепването на сигурността и преодоляване на предизвикателствата, породени от миграцията“⁽¹²⁾.

3.11. Комитетът насърчава европейските институции да разгледат критичните елементи, които проличаха при прилагането на Регламента от Дъблин. На 16 ноември 2017 г. Европейският парламент прие резолюция, в която се предлагат насоки за работата от преразглеждането на този регламент, с важно позоваване на участието на всички държави членки в постоянния и автоматичен механизъм за настаняване.

4. Превръщане на предизвикателствата във възможности: предприятията от социалната икономика като двигател за подпомагане и приобщаване

4.1. Един от факторите, които не дават възможност на новопристигналите да поемат по пътя към приобщаване, и следователно да допринесат за икономическия и социалния живот на общностите, в които се установяват, може да се открие в несигурността на техния статут и продължителното разглеждане на молбите за убежище.

⁽⁸⁾ Данни на Евростат — в „Доклад относно международната закрила“, изготвен от НСНО, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR, в сътрудничество с ВКБООН, вж. също <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>.

⁽⁹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/bg/policies/policy-areas/migration-and-asylum/opinions>

⁽¹⁰⁾ Виж бележка под линия № 2.

⁽¹¹⁾ Доклад на специалния представител за миграцията на Генералния секретар на ООН, 3 февруари 2017 г.

⁽¹²⁾ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/11.18.2018-eu-budget-agreement-reached/>.

4.2. Ограничаването на новопристигналите в рамките на хуманитарната помощ в продължение на години, без достъп до образование, професионално обучение и възможности за доходи, пречи на развитието на техния човешки капитал и намалява способността им да допринасят положително за икономиката и обществото на държавата, която ги приема ⁽¹³⁾. По този начин Комитетът неотдавна подчерта ключовата роля на предприятията на социалната икономика за предотвратяване на радикализацията и насърчаването на общите ценности, мира и ненасилието ⁽¹⁴⁾.

4.3. Комитетът изразява надежда, че в дебата ще бъде разгледана и необходимостта от проверка на ефикасността на настоящите механизми, които да дават възможност на граждани на трети държави за подаване на молби за влизане, за да се установят в Европейския съюз с цел работа.

4.4. По същия начин е от съществено значение Съюзът да се справи с миграцията, като започне с причините, които породят необходимостта от придвижването на хората: бедност, конфликти, дискриминация, изменение на климата. Подобно действие неизбежно минава през подновен ангажимент на Европейския съюз в сферата на дипломатията и международното сътрудничество за развитие.

4.5. Въпреки че употребата ѝ беше по-скоро ограничена, преразглеждане на системата за синята карта може да отговори и на изискванията за нови законови възможности за влизане в Съюза. Всъщност Комитетът припомни, че е необходима европейска стратегия за привличане на работна ръка от неевропейски държави, за да се гарантира растеж и просперитет на Съюза. За целта трябва да се отчитат последиците от миграцията в държавите на произход на мигрантите, да се подкрепя по-нататъшното им развитие както и развитието на техните образователни системи ⁽¹⁵⁾. Комитетът предлага да се обмисли разширяване на кръга на потенциалните бенефициери на синята карта, като се обръща по-специално внимание на тези, които възнамеряват да започнат стопанска дейност, като едновременно с това насочва вниманието и към социалното предприемачество.

4.6. В много случаи гражданското общество се мобилизира, за да насърчава законните и прозрачните процедури в сътрудничество с институциите на местно, национално и международно равнище, като дава окуражаващи сигнали. Проектът „Хуманитарни коридори“, осъществен в Италия от организацията Sant'Egidio, Федерацията на евангелистките църкви в Италия, Tavola valdese и италианското правителство е важен пример за пилотно действие. По този начин от февруари 2016 г. до сега над 1000 души са имали възможност да потърсят международна закрила и да получат съдействие при придвижването на молбите преди да предприемат пътуване към някоя държава от Съюза ⁽¹⁶⁾.

4.7. Желателно е в изграждането на бъдещите политики по отношение на миграцията да се обърне внимание на тези пилотни действия. По-специално би било целесъобразно, координацията между международните институции да бъде по-добра, от една страна за постоянно управление на тези форми на влизане и, от друга страна, за да се избегне дискриминация между „малцина избрани“, които могат да се възползват от хуманитарните коридори, заедно с всеобхватна защита и за следващия етап на пътуването във фазата на приемане и множеството изключени от пътуванията, които се превръщат в жертва на трафиканти и незаконни пътувания.

4.8. Ролята на предприятията от социалната икономика е определяща за действията, които същите могат да предприемат за социално и професионално приобщаване, като стимулират потенциала на мигрантите, които в повечето случаи решават да напуснат своята държава на произход именно за да търсят по-добри условия на живот и възможности за работа.

4.9. В много случаи беше призната важната роля на мигрантите в Съюза, в желанието, например, да се засили тяхната креативност и иновативен капацитет. Постигането на тази цел е предпоставка за увеличаването на работните места, но в същото време повишава интернационализирането на производствените сектори и насърчава създаването на връзки, в това число търговски, с държавите на произход на мигрантите ⁽¹⁷⁾. Следователно увеличаването на способността на европейската икономическа и социална тъкан за приобщаване на мигрантите е от ключово значение и за подобряване на ефективността на европейските политики в полза на МСП, по-специално по отношение на капацитета за справяне с все по-глобализирани пазари, както се подчертава в становището на ЕИСК на тази тема ⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ ВКБООН, 2003 г. „Рамка за устойчиви решения за бежанците и лица, чието положение буди загриженост“, май, Женева.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 129, 11.4.2018 г., стр. 11.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 75.

⁽¹⁶⁾ <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoi-umanitari.html>.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 351, 15.11.2012 г., стр. 16.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 15.

4.10. В много случаи предприятията от социалната икономика изиграха важна роля за това признаване на положителната икономическа и социална роля на мигрантите, тъй като те създават качествени работни места, както в трудоемките сектори, така и в области на технологични иновации и цифровизация. Сред най-важните дейности без съмнение са онези, които се осъществяват в областта на грижите за хората, гарантирането на достъпа до социални услуги, услугите за деца, и като цяло за подпомагане на нуждаещите се от чужда помощ лица и лицата, изложени на риск от социално изключване. Често това са секторите с по-голямо участие на работници от трети държави.

4.11. В някои сектори, обаче, като например в сектора за подпомагането, сред селскостопанските работници, в строителството и ресторантьорството продължава да съществува недекларирана заетост, и именно поради това е важно да се насърчава присъствието на предприятия от социалната икономика, които са показали, че могат да играят важна роля за приобщаване и за узаконяване на трудовите договори, като се повишава стойността на ролята на мигрантите и се гарантират правата на работниците от тези сектори, в съответствие с политиките на ЕС за борба със злоупотребите и квалификацията на самостоятелно заетите лица ⁽¹⁹⁾.

4.12. В сектора за полагане на домашни грижи, където преобладават жени, ангажирани с полагане на грижи пряко в семействата, често се създават условия, които пречат на професионалното израстване. Неотдавнашно проучване относно определящите фактори за предприемчивостта на жените мигранти показва, че непризнаването на уменията им е един от факторите, който води до активизиране на автономното предприемачество ⁽²⁰⁾. Предприятията от социалната икономика в тези сектори могат да играят важна роля за узаконяването на заетостта и подобряването на възможностите за развитие на мигрантите, ако се подкрепят от подходящи публични политики.

4.13. Много предприятия от социалната икономика, които се занимават с професионалната интеграция на хора в неравностойно положение, извършват дейност в сектори, които са част от т. нар. кръгова икономика: разделно събиране и обработване на отпадъци, събиране и повторна употреба на материали, социално земеделие, поддръжка на обществени зелени площи. Тези сектори са важен източник на заетост и методологията на предприятията за професионална интеграция изглежда особено ефективна и за професионалното приобщаване на мигрантите.

4.14. В много случаи заетостта на мигрантите дава възможност да се обърнат процесите на социално изключване и културно обедняване на Съюза, като се съживяват традиционни професии и занаяти в условия на трудности с приемствеността между поколенията ⁽²¹⁾. Наистина, много са занаятчийските предприятия и малките търговски предприятия, създадени от граждани мигранти.

4.15. В проектите, свързани с гостоприемството спрямо мигрантите много организации от социалната икономика насърчиха споразумения с централните институции и местните администрации за преодоляване на възникналите в системата проблеми и за улесняване на географското разпределение на новопристигналите на територията, като въведоха концепцията за „децентрализиран прием“ с цел улесняване създаването на справедливи механизми за поемане от страна на местните общности ⁽²²⁾.

4.16. В тези проекти е даден приоритет на активизирането на процеси на приобщаване на мигрантите, като се предвиждат езикови курсове, оценка на уменията, курсове за професионално обучение. По този начин се постига насърчаване на механизмите за признаване на образованието или придобития професионален опит, полезни за увеличаване на възможностите за трудова заетост на новопристигналите.

4.17. Някои от тези случаи на „децентрализиран прием“ допринасят за повторното заселване на отдалечените територии, особено в планинските райони, където присъствието на мигранти допринася за поддържането на икономически дейности и услуги (като се започне с училищата), което намалява риска от обезлюдяване на тези територии. Във всеки случай, за гарантиране на успеха на такива мерки е необходимо те да бъдат придружени от политики за заетост и жилищно установяване.

⁽¹⁹⁾ Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаването на европейска платформа с цел да се засили сътрудничеството за предотвратяване и възпиране на недеклариран труд, COM(2014) 221 final, ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 14; ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 1.

⁽²⁰⁾ Corsi, M., De Angelis, M., Frigeri, D., работен документ „Определящи фактори за предприемчивостта на мигрантите в Италия. „Възможностите“ или „неудата“ пораждаат предприемчивостта на мигрантите в Италия?“ Вж. също MOT, Кооперативи и сферата на труда № 2 „Сътрудничество извън изолацията: кооперативи на домашни работници“ (Cooperating out of isolation: domestic workers' cooperatives).

⁽²¹⁾ ОВ С 351, 15.11.2012 г., стр. 16.

⁽²²⁾ <http://www.interno.gov.it/it/notizie/carta-buona-accoglienza-nuovo-modello-integrazione>.

4.18. При тези условия предприятията от социалната икономика могат да се свържат с традиционното предприемачество, предоставяйки възможност на мигрантите да се интегрират на пазара на труда чрез специално пригодени курсове на обучение и стажове ⁽²³⁾.

4.19. Създаденият от кооперативните предприятия модел в тази насока несъмнено стана обект на по-голямо внимание от страна на изследователите, които задълбочено проучваха ролята на кооперациите във връзка с мигрантите. В тези предприятия от социалната икономика измерението, свързано с участието, оказва влияние по отношение на сигурността и защитата в момента, в който се структурира икономическата дейност, тъй като води до появата на сива икономика и недеклариран труд.

4.20. В конкретен анализ, проведен от Международната организация на труда, бяха определени областите, в които действията на кооперациите оказват положително влияние върху приобщаването на мигрантите и бежанците: професионална интеграция, грижи и подпомагане, образование и обучение, подкрепа във всекидневния живот и независимостта, достъп до пазара, достъп до финанси, правна помощ и консултиране, помощ за задоволяване на основни потребности ⁽²⁴⁾.

4.21. В първия и втория европейски ден на предприятията от социалната икономика, организирани от Комитета през 2016 и 2017 г., посочените проучвания по конкретни случаи показаха интереса към темата за мигрантите ⁽²⁵⁾, като изтъкнаха активирането на възможности за професионална обучение и включване в пазара на труда, насочени в особена степен към жените мигранти.

4.22. Европейската комисия също призна, че предприятията от социалната икономика са важни за справяне с предизвикателството на миграцията, посвещавайки Конкурса за социални иновации 2016 г. на идеите за приема и интеграцията на бежанците ⁽²⁶⁾. Комитетът изразява надежда, че вниманието на Комисията към инициативи по отношение на миграцията ще продължи във времето и ще стане приоритетно при разработването на политиките на ЕС.

4.23. Освен важната роля на професионалната интеграция, образованието, обучението и подпомагането, много предприятия от социалната икономика работят активно и в областта на проекти за предоставяне на достъп до жилище за много мигранти, по-специално за бежанци и за търсещи убежище лица. Този модел за управление на жилищни имоти от страна на предприятията от социалната икономика достигна големи икономически измерения в държави като Италия с хиляди жилищни единици, предоставени на разположение на проекти за приобщаване, които често подпомагат обновяването на квартали или отдалечени райони.

4.24. И накрая, предприятията в сектора на социалната икономика и гражданското общество като цяло извършват решаваща дейност по отношение на достъпа до здравни услуги и грижи, като значително намаляват трудностите при достъп до лечение. Комитетът призовава държавите членки да гарантират пълен достъп до системите за здравеопазване и до социалните услуги за мигрантите без дискриминация въз основа на техния статут.

5. Допълнителни съображения на Постоянната група на ЕИСК за предприятията от социалната икономика

5.1. Предприятията от социалната икономика имат особена склонност и желание да работят в секторите за полагане на грижи, за управление на културните ценности и околната среда, в дейностите на икономиката на споделянето и на кръговата икономика. Тези предприятия могат да бъдат ценен съюзник в насърчаването на политики за „екологичен преход“ на модела за европейско развитие, намирайки, наред с другото, в тези видове дейности важен източник за създаване на нови работни места.

5.2. Предприятията от социалната икономика подкрепят и насърчават склонността към предприемачество на хората и улесняват достъпа им до икономически дейности, независимо от финансовите им възможности и от началния капитал за започване на някаква дейност. Това се отнася особено за предприятията от кооперативен вид, поради което би било полезно и важно в програмите за сътрудничество за развитие, осъществявани от Европейския съюз в развиващите се страни, да се въведат програми за насърчаване на предприятията от социалната икономика.

⁽²³⁾ Вътрешни разработки, Асоциация „Veneto Insieme“. За повече информация <http://venetoinsieme.it/>.

⁽²⁴⁾ Преглед на литературата „Кооперации и бежанци“, МОТ, 2016 г. (непубликуван).

⁽²⁵⁾ По-конкретно проектът „Okus Doma“ за 2016 г. и проектът „Solidarity Salt“ през 2017 г. (вж. също <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/2nd-european-day-social-economy-enterprises>).

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0_en, вж. също: <http://eusc-2016.challenges.org/how-is-europe-supporting-the-integration-of-refugees-and-migrants/>.

5.3. Като се имат предвид доказателствата в подкрепа на полезността на предприятията от социалната икономика за насърчаване на професионалното и социалното приобщаване на мигранти, държавите членки трябва да бъдат призовани да създадат стимули за заетостта, до които могат да имат достъп предприятията от социалната икономика, които извършват професионално приобщаване. Тези стимули биха могли да бъдат валидни за срок от две години след признаването на статута на лице, на което е предоставена международна закрила.

5.4. И накрая трябва да се има предвид, че през следващите години ще се увеличават мигрантите, които тръгват на път поради тежките последици от изменението на климата, предизвикващи увеличаване на опустиняването, глад и природни бедствия. Това явление ще ни принуди да преосмислим изкуственото и дискриминационно разграничаване между бежанци, търсещи убежище лица и икономически мигранти, поне в случаите, когато тези мигранти бягат от глад и природни бедствия.

5.5. За целта трябва в крайна сметка да се продължи насърчаването на устойчиво развитие и екологичен преход, което би могло да се отрази положително и на икономиката, като се подчертае приносът на предприятията от социалната икономика за насърчаването на растежа, приобщаването и благосъстоянието, както се подчертава в последните становища на Комитета ⁽²⁷⁾.

Брюксел, 23 май 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽²⁷⁾ Становище „Насърчаване на действия в областта на климата от страна на недържавни участници“ ОВ С 227, 28.6.2018, стр. 35, и становище „Нови устойчиви модели на икономическа дейност“, ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 57.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Към споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур**(становище по собствена инициатива)**

(2018/C 283/02)

Докладчик: **Josep PUJEU ROCAMORA**Съдокладчик: **Mário SOARES**

Решение на Пленарната асамблея	15.2.2018 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Външни отношения“
Приемане от секцията	26.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	185/3/7
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК счита, че приключването на вече доста дълго продължилите преговори за постигане на добро споразумение за асоцииране (СА) между Меркосур и ЕС би било много полезно за страните, като се започне от самия ЕС, който ще спечели значително, особено в средносрочен и дългосрочен план, от подписването на договора за асоцииране, откриващ достъпа на Европа до пазар с близо 300 милиона жители. От друга страна, Меркосур би могъл да диверсифицира своите икономики и да извлече ползи за износа си, както и да получи достъп до пазар с 500 милиона жители. Постигнатото СА трябва да бъде главно в резултат от приобщаващ и прозрачен диалог.

1.2. Сегашното международно положение, намаляването на доверието на гражданите във всеобщите ползи от глобализацията, засилването на търговския протекционизъм с приемането на нови тарифни ограничения и предпочитането на двустранни, а не на многостранни преговори, следва да бъдат стимул за сключването на споразумение, каквото е искането от страна на водещите участници на двата континента. Излизането на Обединеното кралство от ЕС е важен факт, който трябва да бъде отчетен по време на преговорите.

1.3. ЕИСК приветства доклада на Европейския парламент относно новата рамка за отношенията на ЕС с Латинска Америка, както и изготвянето от страна на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) на съобщение, преразглеждащо стратегическите отношения с Латинска Америка като част от нейната глобална стратегия за външна политика. Тези инициативи, които подчертават стратегическия интерес на ЕС към Латинска Америка и доказват, че отношенията между двата региона не трябва да бъдат ограничени единствено в областта на търговията, съвпадат хронологически с други инициативи, насърчавани от гражданското общество ⁽¹⁾, академичните центрове или мозъчните тръстове ⁽²⁾.

1.4. ЕИСК счита, че сключването на подобен тип споразумение би било възможно само ако е балансирано, носи средносрочни и дългосрочни ползи и за двете страни и не ощетява нито един сектор (например селското стопанство или промишлеността), отделен регион или държава. Споразумението за асоцииране в никакъв случай не може да се основава на лошо проведени преговори. Като има предвид всички аспекти, свързани със сътрудничеството и политическия диалог (два от трите основни стълба на СА), ЕИСК призовава страните, участващи в преговорите, да проявят по-голяма политическа воля,

⁽¹⁾ Становище по собствена инициатива „Новият контекст на стратегическите отношения ЕС-CELAC и ролята на гражданското общество“ (ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 23).

⁽²⁾ Доклад ¿Por qué importa América Latina? („Защо е важна Латинска Америка?“), изготвен от Кралския институт „Елcano“.

необходима за сключване на споразумението, и да положат максимални усилия за преодоляване на различията, които понастоящем оказват влияние върху търговското измерение. Съзнава чувствителните аспекти на някои сектори, включени в преговорите, и използва за целта признаване на различията, наблюдение на договорените позиции, съпътстващи и компенсаторни мерки, създаване на изключения, планове за развитие в подкрепа на най-засегнатите сектори, насърчаване на инвестициите, политики в областта на иновациите, изравнителни и преходни клаузи и клаузи за постепенно развитие. Освен това ще бъде необходимо всички политики на ЕС да бъдат включени в съпътстващите и в други мерки.

1.5. Според ЕИСК дълбоките цифрови трансформации, които се извършват от двете страни на Атлантическия океан, биха могли да дадат голям тласък за извличане на максимална полза от подписването на споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур. Сред въпросите, които може да претърпят положително развитие, следва да се разгледа укрепването на световните вериги за създаване на стойността между ЕС и Меркосур, които понастоящем са много слаби. Споразумението за асоцииране ще има съществено отношение и към всичко, свързано с изграждането на инфраструктури, особено такива за взаимна свързаност, развитието на енергията от възобновяеми източници и особено за телекомуникационния сектор чрез въвеждането на 5G системата както в ЕС, така и в Латинска Америка.

1.6. Във всички случаи ЕИСК призовава страните, участващи в преговорите, и по-специално ЕС, да имат предвид значителните загуби, до които ще доведе липсата на споразумение или пък подписването на небалансирано споразумение, както в политически и икономически план, така и по отношение на пропуснатите възможности. Очевидно е, че цената на липсата на споразумение не трябва да се изчислява единствено като се имат предвид държавите от Меркосур, а трябва да включва и цяла Латинска Америка, и особено държавите от Тихоокеанския алианс ⁽³⁾, който се превърна в една от основните точки на европейското внимание в процеса на регионална интеграция в Латинска Америка.

1.7. ЕИСК счита, че е жизненоважно споразумението за асоцииране да бъде амбициозно и да обхваща всички аспекти на отношенията между ЕС и Меркосур. Следва да бъдат взети предвид наскоро сключените споразумения за свободна търговия с Канада и Япония. В този смисъл е важно да се преодолеят реалните пречки, с които се сблъскват предприятията — посредством хармонизиране на нормативните уредби — и въздействието им върху нетърговските бариери.

1.8. СА следва да включва социално, трудово и екологично измерение, което да го обхваща изцяло. Това измерение следва да гарантира, че икономическите отношения съответстват на договорените социални и екологични цели и не нарушават правилата и гаранциите, регулиращи устойчивото развитие ⁽⁴⁾. Също така би трябвало да се подчертае значението на продоволствената сигурност.

1.9. ЕИСК смята, че във всяко споразумение за асоцииране трябва да бъдат изведени на преден план и защитени разпоредбите в областта на фитосанитарните норми, за да се гарантира защитата на потребителите и производителите във връзка със справедливата търговия.

1.10. ЕИСК счита, че споразумението за асоцииране трябва да бъде активен инструмент за насърчаване на социалния диалог и спазването на основните конвенции на МОТ, особено на тези, свързани с достойните условия на труд и включени в Декларацията за основните принципи и права в областта на труда от 1998 г. Във връзка с това ЕИСК призовава за включването на глава за социалните и трудовите въпроси с цел справяне с проблемите в областта на труда и насърчаване на диалога между работодателите и работниците, което би могло да даде тласък за по-голямо социално сближаване. Тази глава следва да признава вече приетите от двете страни документи в областта на труда, а именно Хартата на основните права на ЕС и Декларацията за социални и трудови права на Меркосур. По този начин СА ще гарантира, че нарушаването на принципите и правата на работното място не може да се използва като законно сравнително предимство между страните, нито в международната търговия. Във връзка с това следва да бъдат включени механизми за гарантиране на спазването им.

⁽³⁾ Тихоокеанският алианс е инициатива за регионална интеграция, състояща се от четири държави членки: Чили, Колумбия, Мексико и Перу и от други две държави, които са официални кандидатки за членство: Коста Рика и Панама.

⁽⁴⁾ Както е препоръчано от ЕИСК в становището му „Главите за търговията и устойчивото развитие (ТУР) в споразуменията за свободна търговия (ССТ) на ЕС“ (ОВ С 227, 28.6.2018 г., стр. 27).

1.11. ЕИСК настоява както Консултативният социално-икономически форум на Меркосур (FCES), така и ЕИСК, в качеството им на представителни организации на гражданското общество в двата региона, да бъдат включени в преговорите, в оценките на въздействието на споразумението за асоцииране и произтичащите от тях предложения (ЕИСК счита, че е жизненоважно да се анализира предварително въздействието на евентуалното СА и да се изготвят механизми за последваща проверка на изпълнението и развитието на договорените въпроси), в изготвянето на конкретна глава от споразумението, отнасяща се до социалното, трудовото и екологичното измерение.

1.12. ЕИСК призовава и за създаването на Съвместен комитет за наблюдение (СКН) на гражданското общество, съставен от ЕИСК и FCES. Този комитет трябва:

- да бъде консултативен;
- в него да има равен брой участници от двете страни и балансиран състав от трите сектора на интереси, представени в двете институции;
- да може да изказва мнение по въпроси от всички области, обхванати от СА (което следователно включва главата относно търговията и устойчивото развитие);
- да има признати правомощия за пряк диалог с другите съвместни органи по СА; и
- да получава запитвания от тези органи и да изказва мнение по собствена инициатива, да изготви свой собствен правилник за дейността и да получава адекватно финансиране от своите политически органи, за да изпълнява функциите си.

1.13. ЕИСК преценява като ненужно и неефикасно дублирането на представителство на гражданското общество, един път в общото приложно поле на СА и втори път в главата относно търговията и устойчивото развитие. Във връзка с това ЕИСК счита, че СА е едно цяло, което засяга всички държави от двете страни. ЕИСК настоятелно призовава преговарящите да се поучат от опита на други споразумения за асоцииране⁽⁵⁾, в рамките на които бяха създадени национални консултативни групи (НКГ) на гражданското общество от всяка страна, без възможността им за участие да бъде призната в споразуменията. Очевидните вече ограничения на този модел показват, че няма смисъл всяка страна от Меркосур да има НКГ за непряко участие на гражданското общество в СА, още повече, че двете страни имат независими, балансирани, представителни и способни да изпълняват мандата си в рамките на СА консултативни органи.

2. Въведение

2.1. Меркосур е с площ от 12 800 000 км², население от 293 милиона жители, с гъстота от 22,9 жители/км². Меркосур представлява шестата икономика в света с БВП, достигаш 2 000 милиарда щатски долара. В допълнение Меркосур има два пълноправни члена в Г-20: Аржентина и Бразилия. Аржентинското председателство на Г-20 през 2018 г. свидетелства за нарастващото значение на региона.

2.2. След подписването на Междурегионално рамково споразумение (МРС) през декември 1995 г. ЕС и Меркосур започнаха преговори по споразумение за асоцииране. Предвид трудностите между страните (спорове по отношение на моделите за селскостопанско производство и тяхното въздействие върху пазара, възприемането на промишления протекционизъм и сектора на услугите в ЕС и Меркосур), преговорите бяха прекратени през 2004 г. главно заради очакванията, свързани с кръга „Доха“. На срещата на високо равнище между Латинска Америка, Карибския регион и Европейския съюз през 2010 г. бе взето решение за подновяване на преговорите. Перспективите за финализиране на споразумението до края на годината бяха окуражаващи, но като се има предвид предимно политическата преориентация на правителствата на Меркосур към регионалната интеграция и отношенията на блока с ЕС, преговорите отново бяха замразени, въпреки че след промяна в позицията на бразилското правителство през 2013 г. стана възможно тяхното възобновяване.

2.3. Във връзка с появата на различни заплахи срещу представителните демокрации и пълното зачитане на свободите от двете страни на Атлантическия океан, ЕИСК подчертава, че споразумението за асоцииране между ЕС и Меркосур следва да насърчава категорично националните и международните ценности, принципи и демократични политически рамки.

⁽⁵⁾ Централна Америка, Украйна, Грузия и Молдова.

2.4. Като има предвид въздействието, което преговорите между Обединеното кралство и ЕС могат да оказват върху СА, ЕИСК счита, че тези въпроси трябва да бъдат решени по динамичен начин, отчитайки най-вероятните бъдещи последици ⁽⁶⁾.

3. Стратегически елементи на споразумението за асоцииране ЕС-Меркосур

3.1. Подписването на СА с Меркосур следва да се впише в контекста на европейската външна политика за Латинска Америка, която се основава на специалния характер на отношенията на двата региона, съществено различаващи се от отношенията, поддържани с останалите региони по света. Въпреки че съществуват значителни трудности (разпокъсаност на региона), укрепването на отношенията с Латинска Америка ще бъде от полза за ЕС, също както укрепването на отношенията с ЕС ще се отрази благоприятно на Латинска Америка.

3.2. Необходима е твърда политическа воля, за да бъде постигнато и насърчено СА не само като споразумение за свободна търговия, но преди всичко като глобално стратегическо споразумение, което се стреми да носи на икономическите и социалните участници от двете страни дългосрочни ползи в областта на развитието, сигурността, миграционните процеси и екологичните предизвикателства. А също така и за да се използват всички действащи механизми за оценка на съществуващите между двата региона асиметрии, да се намалят отрицателните въздействия от търговската либерализация върху някои сектори, да се сложи край на съществуващото забавяне в интеграцията на Меркосур и да се утвърдят социалното участие и прозрачността като основни фактори в отношенията между двата региона.

3.3. СА представлява отлична възможност за напредък по отношение на глобалните стратегически цели от общ интерес. То би било средство за международно политическо и икономическо присъствие в момент, когато икономиката и политиката се изместват от Атлантическия към Тихия океан. Освен споразуменията в рамките на Латиноамериканската асоциация за интеграция (ALADI), Меркосур няма споразумения за свободна търговия (ССТ) нито със САЩ, нито с големите азиатски сили. Това е една от разликите с Тихоокеанския алианс. Извън Латинска Америка Меркосур има различни видове споразумения с Южна Африка, Индия, Пакистан, Турция и Мароко и ССТ с Египет, Палестинската автономия и Израел. От своя страна ЕС има повече от 50 търговски споразумения с различни държави по света. В Латинска Америка и Карибския регион — с Мексико, Чили, Централна Америка, Перу, Колумбия, Еквадор и Карибския форум. В заключение, едно споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур би формирало двурегионален съюз с голяма тежест, по-специално на новата световна сцена.

3.3.1. Протекционистичният уклон, който се наблюдава на световно равнище, оказва силно въздействие върху международната икономика. Сключването на СА между Меркосур и ЕС би могло да укрепи Атлантическия регион и да изпрати сигнал, че съществува и друг начин за развитието на търговските отношения и за даването на тласък на развитието на народите и регионите. Това ново поколение споразумения за свободна търговия, които отчитат загрижеността на гражданите, които са чувствителни по въпросите, свързани със загубата на работни места, доходи и сигурност, е най-добрият отговор както на нарастващия протекционизъм, така и на риска от търговската политика, която не защитава гражданите.

3.3.2. Въпреки че няма подписан договор между тях, присъствието на Китай в региона на Меркосур нарасна експоненциално през последните години. Аржентина и Бразилия са двата основни обекта на китайското навлизане, като показателен е не само търговският обмен, но и увеличаването на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) и финансовата помощ за ускорено изграждане на инфраструктура.

3.3.3. Предвид целта на Европа да насърчава опазването на околната среда на световно равнище, ЕС би могъл да намери стратегически съюзник в лицето на Меркосур чрез подписване на СА. Днес околната среда е една от областите на най-голяма загриженост за държавите, гражданите и многостранната система. ЕС е пионер в екологичните политики и технологии. Природните ресурси са едно от най-големите предимства на Меркосур, но регионът е сред най-застрашените от изменението на климата. В този контекст следва да се обърне специално внимание на преразглеждането и отстраняването в средносрочен план на неустойчивите интензивни селскостопански и животновъдни практики.

3.3.4. За осигуряването на достатъчна подкрепа за постигането на горепосочената цел е необходимо в СА да бъде включен важен раздел относно „енергетиката, околната среда, изменението на климата, науката, технологиите и иновациите“. Тези теми следва да бъдат приоритетни по отношение на сътрудничеството за развитие.

⁽⁶⁾ Оценка на икономическото въздействие от Брексит върху ЕС27, P/A/IMCO/2016 — 13 март 2017 г., PE 595.374 EN.

3.4. Важно е също така да се вземат предвид извлечените поуки от съществуващите съюзи с други държави в региона. Това ще даде възможност да се изградят стабилни основи и подходяща среда за инвестиции както на европейско, така и на местно равнище, да се развие пълният им потенциал по устойчив начин като двигател, който генерира богатство, трудова заетост и благосъстояние.

4. Чувствителни аспекти на преговорите

4.1. Предимствата на едно споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур не скриват трудностите в преговорите, които могат да бъдат обобщени в следните пет категории: i) сложността на преговорните теми относно съдържанието на споразумението в областта на търговията, промишлеността и услугите; ii) потенциалните дисбаланси между двете страни в областта на селското стопанство; iii) структурните недостатъци, засягащи интеграцията на Меркосур, които ограничават свободната търговия; iv) социалното и екологичното измерение на споразумението за асоцииране и v) разликата в политическата воля на страните за сключване на споразумението и склонността за разглеждане на всички възможности за използване на компенсаторни механизми — както в рамките на споразумението, така и извън него — за постигането на тази цел. Всички тези въпроси са анализирани в настоящия документ по неизчерпателен начин и според наличните към настоящия момент документи.

4.1.1. Що се отнася до търговията, след толкова продължителни преговори трудностите са идентифицирани. От европейска гледна точка те са съсредоточени в сектора на хранително-вкусовата промишленост на Меркосур. По-специално, съществуват опасения от отрицателно въздействие върху сектора на захарта, говеждото, пилешкото и свинското месо, плодовете и зеленчуците. Също така съществуват подозрения за протекционизъм по отношение на промишлените стоки (автомобили и химически продукти, например етанол), включително и на някои преработени селскостопански продукти (в т. ч. виното), риск от неспазване на стандартите за защита на наименованията за произход, относително ниско равнище на прилагане на стандартите за безопасност на храните и опазване на околната среда, липса на прозрачност при обществените поръчки.

4.1.2. За ЕС запазването на производствените стандарти, постигнати в полза на потребителите и производството, е от съществено значение. Аспектите, свързани с безопасността на храните, опазването на околната среда и хуманното отношение към животните (включително техниките на хранене), трябва да се разглеждат при ясна реципрочност. В СА трябва недвусмислено да бъде уредено използването и спазването на стандартите за използване на продукти за растителна и животинска защита. По отношение на търговския обмен между страните следва също да се прилагат ефективни и съпоставими системи за проверка на производствените процеси, за продуктите от животновъдството и по отношение на транспорта и клането. В тази връзка главата относно зачитането на защитените географски указания е от жизненоважно значение за опазването на общото европейско културно наследство, натрупано в продължение на години, и за борбата с плагиатството и измамата.

4.1.3. За производствата, за които са въведени квоти, като захарта, етанола, говеждото месо, трябва да се въведе система за постоянен и единен контрол с цел приемане на компенсаторни мерки, в случай че настъпят значителни промени, и за да не се допусне отказ от местно производство. По отношение на плодовете и зеленчуците, ако се премахне защитата на механизма за входни цени, следва да се създаде център за наблюдение на функционирането на пазара, за да се запазят интересите на производството на двете страни. След това биха могли да се сформират работни групи за обмен на прогнози и информация относно факторите, които нарушават пазара.

4.2. От гледна точка на Меркосур акцентът се поставя върху селското стопанство. Европейските страхове могат да бъдат намалени, ако бъде постигнато спазване на еднакви стандарти — за опазване на околната среда, безопасност на храните, хуманно отношение към животните и др. — както по отношение на европейското производство, така и по отношение на вноса от Меркосур. Споразумението за асоцииране не бива да увеличава продоволствената зависимост на нито една от страните и следва да включва необходимите инструменти за избягване на модели на неустойчиво земеделие, като винаги се вземат предвид интересите на потребителите.

4.3. Във връзка с промишлените стоки, при които не съществуват толкова големи пречки, постигането на съгласие изглежда по-вероятно, както например в случая със споразумението между ЕС и Южна Корея относно автомобилната промишленост. В заключение, за някои други теми, като интелектуалната собственост, които са особено чувствителни за определени държави от Меркосур като Бразилия, биха могли да се включат клаузи за постепенно развитие или преходни клаузи въз основа на вече приетите от СТО. В този смисъл ЕИСК счита, че наред с другите инициативи би могла да се разработи програма за интелектуалната собственост, с която да се насърчава трансферът на технологии и която да послужи за създаването на валидна патентна система между ЕС и Меркосур, с възможност да обхване цяла Латинска Америка.

4.4. Структурните слабости на Меркосур могат да затруднят сключването на споразумението за асоцииране. Открояват се ограниченията, породени от недостатъчно развитите инфраструктури за междусистемни връзки и ниската степен на интеграция на регионалните вериги за създаване на стойност на територия, три пъти по-голяма от територията на ЕС. Това

включва ниско ниво на вътрешнорегионална търговия и преобладаваща извънрегионалната търговия, незавършен митнически съюз, лоша координация на макроикономическите политики и слаби регионални институции. Пример за това е липсата на наднационален съд на Меркосур с решения, които са задължителни за изпълнение от правителствата, или ниската ефективност на системата за мирно разрешаване на спорове.

4.4.1. Въпреки приемането на нов Общ митнически кодекс на Меркосур през 2010 г., той все още не е влязъл в сила, поради което продължава да действа общата външна тарифа. Меркосур е по-скоро зона на свободна търговия, а не митнически съюз.

4.5. Въпреки това текущите преговори с Меркосур като блок от четири държави (Аржентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай) са факт, който следва да бъде оценен много положително от европейската страна. Възможното разширяване на блока с предстоящо включване на нови държави би направило условията за преговори още по-трудни.

4.6. ЕИСК подкрепя създаването на многостранен съд за уреждане на инвестиционни спорове⁽⁷⁾, както и факта, че страните от Меркосур, както и асоциираните държави се присъединяват към инициативата, за да се гарантира по този начин по-голяма правна сигурност както за инвеститорите от Латинска Америка, така и за европейските. Счита също така, че едно евентуално бъдещо членство на ОИСР трябва да бъде обвързано с ефективно въвеждане и прилагане на споразуменията ѝ с ЕС и създаване на климат на правната сигурност и пълно зачитане на закона по отношение на всички икономически и социални субекти от двете страни на Атлантическия океан.

5. Потенциал и възможности на споразумението за асоцииране

5.1. Споразумението за асоцииране, по което ЕС и Меркосур преговарят, далеч надхвърля рамките на споразумение за свободна търговия. То включва други два компонента, които обуславят разликата — политическия диалог и сътрудничеството. С оглед на заплахите пред многостранния формат, засилването на протекционизма и опасността от търговски войни това е подходящият момент ЕС да покаже стратегическия си ангажимент към Латинска Америка като цяло и към Меркосур в частност и да се възползва от съществуващите възможности.

5.2. Сключването на споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур, като се имат предвид територията, населението и настоящият годишен търговски оборот от над 84 милиарда евро, ще засили ролята на двата блока на международната сцена и ще формира голямо пространство за икономическа интеграция с благоприятни последици и за двете страни и ще създаде положителни външни ефекти, включително и в останалата част на Латинска Америка. Ето защо споразумението за асоцииране с Меркосур следва да бъде печелившо споразумение и за двете страни.

5.3. ЕС заема първото място сред икономиките в света, а Меркосур шестото. Държавите от Меркосур започнаха да диверсифицират своите икономики със силно присъствие на хранително-вкусовата промишленост, но и с нарастваща индустриална база, обезпечена със значителни енергийни и технологични ресурси. Опитите за икономическа диверсификация, особено с цел осигуряване на повече ползи за износа на Меркосур, представляват отлична възможност за европейските дружества, особено в сектора на технологиите и услугите.

5.4. Между 2012 и 2016 г. само Парагвай запази своя темп на растеж от 8,4 %, докато Аржентина (1,4 %) и Уругвай (2,9 %) отбелязаха забавяне. Бразилия отчете спад от -1,4 %. Въпреки това възстановяването вече се усеща в Аржентина и Бразилия, а средносрочните прогнози са обнадеждаващи.

5.5. Правната сигурност, която съществува в четирите държави от Меркосур, е важен факт, който следва да се вземе предвид, въпреки че може и трябва да бъде подобрена. Корупцията се превърна във въпрос, който буди все по-голяма обществена загриженост и за двете страни.

5.6. Значението на регионалния пазар като качество и обем се различава значително в зависимост от големината на държавите — членки на Меркосур. В относително изражение държавите с по-малки пазари имат по-голямо участие в търговията с Европа. През 2015 г. към ЕС се насочва над 40 % от търговията на Парагвай, близо 30 % от търговския оборот на Уругвай, почти една четвърт на Аржентина и под 10 % на Бразилия. Тези цифри са сходни както за износа, така и за вноса.

⁽⁷⁾ REX/501 „Многостранен инвестиционен съд“ (в процес на изготвяне).

5.7. Преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) са една от силните страни на присъствието на ЕС в Меркосур, като европейските ПЧИ надвишават инвестициите на ЕС в Китай, Индия и Русия взети заедно⁽⁸⁾. Европейската търговия с държавите от Меркосур има голям потенциал за растеж въпреки увеличаването на китайския износ и внос. Все пак прекомерната зависимост от износа на суровини на Меркосур за Китай е фактор, който трябва да се вземе предвид.

5.8. През последните години присъствието на европейски МСП в държавите от Меркосур се е увеличило, а МСП от държавите от Меркосур започват да навлизат на европейския пазар. Споразумението за асоцииране между ЕС и Меркосур ще бъде отлична възможност за европейските МСП да увеличат своето присъствие и дейност в региона.

5.8.1. ЕС основно изнася промишлени стоки, оборудване, транспортна техника и химически продукти и внася хранителни и енергийни продукти. Постигането на балансирано споразумение за асоцииране би имало огромен потенциал за създаване на богатство, ако се даде възможност на предприемачите, работниците и цялото общество да се възползват от него, особено ако съумее да отвори пространства за инвестиции, най-вече в нови дейности, които се основават на интензивното използване на знания и качествена заетост, да стимулира създаването на малки и средни предприятия чрез откриване на работни места в мрежи и да насърчава иновациите и демократизацията на новите технологии, допринасяйки за масовото им разпространение, особено в областта на информационните и комуникационните технологии (ИКТ). Инвестициите в технологии и нарастването на търговията между двата региона биха могли да насърчат създаването на работни места, ако бъдат създадени необходимите за това условия.

5.8.2. От друга страна, съществуват конкретни фактори, които биха означавали не само възможност за търговията, но и значителен принос за устойчиво развитие: изграждането на приобщаващи и екологосъобразни инфраструктури, които улесняват достъпа до основни услуги в нова рамка за градско развитие и благоприятстват териториалното сближаване, насърчаването на инвестициите в инженерната област и технологиите, които смекчават последиците от изменението на климата, както и използването на устойчиви енергии, диверсифицирането с неконвенционални възобновяеми източници и използването на опита на европейските дружества в тази област за преминаване към екологична икономика.

5.8.3. Освен това едно добро СА би могло да допринесе за икономическото и социалното благополучие и в двата региона, ако са налице подходящи обстоятелства, което несъмнено ще има ефект върху създаването на работни места например чрез:

- нови възможности за бизнес за предприятията в нетрадиционни сектори, като нови технологии, екологосъобразна икономика и социални мрежи;
- разширяване на традиционните пазари в секторите на телекомуникациите, автомобилостроенето, фармацевтичната промишленост, производството на електроенергия и банковото дело;
- отваряне на нови пазари за МСП;
- снабдяване с природни ресурси и храни, като същевременно се подкрепя запазването на биологичното разнообразие и екологичната устойчивост;
- насърчаване на социалната, демократичната и солидарната икономика като механизъм за подобряване на социално-икономическата тъкан, изсветляването на сивата икономика.

5.9. Сключването на споразумение за асоцииране с Меркосур би позволило на ЕС да разшири икономическите и геополитическите си връзки със стратегически партньор. Ако бъде сключено незабавно, това двурегионално споразумение ще бъде първото по рода си, подписано от Меркосур, което на свой ред ще позволи на ЕС да изпревари други международни конкуренти, като САЩ, Китай или дори Индия, Русия или Южна Корея. В допълнение споразумението за асоцииране ще укрепи стратегическото партньорство с Бразилия, което изключва търговията, а Бразилия е една много важна държава в международната геополитика. Това споразумение за асоцииране ще засили европейското присъствие в Латинска Америка, регион с важни запаси от енергия, храна и вода — три жизненоважни ресурса през 21 век. СА би могло да допринесе за укрепване на икономическите и геополитическите връзки между Атлантическия и Тихия океан.

⁽⁸⁾ ПЧИ на ЕС в Меркосур възлизат на 447 700 млн. евро през 2016 г., което е повече от ПЧИ в Русия (162 000 млн. евро), Китай (177 700 млн. евро) и Индия (72 900 млн. евро), взети заедно. Източник: Евростат.

5.10. Споразумението за асоцииране с ЕС би било полезно за Меркосур и от стратегическа гледна точка. От една страна, би позволило на блока да укрепи регионалната си позиция и да улесни продължаващите усилия за сближаване с Тихоокеанския алианс. От друга страна, Меркосур би подобрил капацитета си за водене на международни преговори и би могъл да коригира някои несъответствия между държавите от блока (и Латинска Америка като цяло) в търговските и финансовите си отношения с други международни конкуренти. Меркосур ще се възползва от трансфера в областта на технологиите, науката и образованието и ще спечели важен съюзник в многостранните международни преговори по въпроси, които го засягат напълно, като например изменението на климата, устойчивото развитие или борбата с глобалните заплахи.

5.11. ЕИСК приветства политическата воля на страните в областта на сътрудничеството и ги насърчава да използват ефективно съществуващите финансови инструменти за задълбочаване на това сътрудничество в следните области:

- образование, обучение и университетски обмен: Еразъм ЕС-Меркосур;
- сътрудничество в областта на научните изследвания, развойната дейност и иновациите между университети, публични изследователски центрове и предприятия; преимущество на технологичния трансфер;
- устойчива стопанска дейност и устойчиви проекти за развитие; и
- социално сближаване: борба с бедността и неравенството.

6. Гражданското общество и Споразумението за асоцииране ⁽⁹⁾

6.1. ЕИСК счита, че двурегионалният характер на съдържанието на споразумението за асоцииране е основен и отличителен елемент на тези преговори и отправна точка за политическите и икономическите отношения в един все по-глобализиран свят. Убеден в ползата от диалога с гражданското общество на партньорите във външната политика на ЕС, ЕИСК работи повече от двадесет години с организациите на Меркосур както по проследяването на преговорите, така и по поддържането на постоянен и структуриран диалог, който да улесни взаимното разбирателство и да даде възможност за критичен, но конструктивен принос към отношенията между двата региона.

6.2. ЕИСК несъмнено дава положителна оценка на отношенията между ЕС и Меркосур. Тези отношения, които имат вече дълга история, се основават на дълбоките исторически, културни и езикови връзки и имат за цел задълбочаване на регионалната интеграция, за да се справят двете страни заедно с управлението на общите предизвикателства, произтичащи от глобализацията, и да запазят неразривната свързаност между социалното сближаване и икономическото развитие. Гражданските общества и на двете страни са изградили мрежа от стабилни взаимоотношения, които на свой ред допринасят за по-добра координация във всички сектори (стопански среди, синдикати, трети сектор).

6.3. През последните години тази работа получи признание и всички европейски преговарящи приемаха необходимостта във всяко споразумение да бъдат включени разпоредби за участието на гражданското общество, обвързвайки го с насърчаването на устойчивото развитие ⁽¹⁰⁾. ЕИСК приветства това развитие, но изразява съжаление, че във вече действащите споразумения гражданското общество има ограничена роля. На практика бяха създадени вътрешни консултативни групи за всяка страна (и за всяка подписала държава от неевропейска страна, когато става въпрос за регион), без в споразуменията да се предвижда официално възможност тези вътрешни консултативни групи да работят съвместно. Още по-сериозен е фактът, че създаването на вътрешни консултативни групи на страните партньори зависи изцяло от волята на съответните правителства, което доведе до ситуация на дисбаланс между секторите, липса на представителност, липса на независимост по отношение на правителствата и на интерес или дори отказ от страна на правителствата, които трябва да ги създадат.

6.3.1. ЕИСК отхвърля възможността преговорите по СА с Меркосур да доведат отново до форма на участие, основана на модела на вътрешните консултативни групи.

⁽⁹⁾ Вж. също предишните предложения на ЕИСК в становища ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 48, ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 55 и ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 23, както и заключителните декларации от провежданите на всеки две години заседания на организираното гражданско общество в ЕС и CELAC.

⁽¹⁰⁾ Подобни разпоредби, повече или по-малко развити, вече се съдържат в споразуменията с Централна Америка, Колумбия/Перу/Еквадор, Чили и Карибския форум и ще бъдат въведени в преразглеждането на споразумението с Мексико.

6.4. ЕИСК припомня отново, че Меркосур, както и самият ЕС разполагат с орган за участие и консултиране на гражданското общество, а именно Консултативния социално-икономически форум на Меркосур (FCES). FCES представлява на паритетен принцип икономическия и трудовия сектор, както и други организации на гражданското общество. Неговите членове се събират редовно и представят консенсусни позиции на политическите власти на региона. Подкрепата на ЕИСК за FCES още от създаването му има за цел да подчертае значението на укрепването на този орган като съществен фактор за социално-икономическата интеграция на региона.

6.5. ЕИСК отново заявява, че принципите на прозрачност и участие трябва да се спазват както в договарянето, така и в изпълнението на споразумението за асоцииране, за да се създадат положителни предпоставки за изграждане на доверие в институциите, легитимация и ангажираност на гражданското общество в преговорите, които ги засягат пряко. Поради това изразява съжаление относно липсата на прозрачност в тези преговори, които не възпроизведоха добрия модел, предварително установен в преговорите за ССТ със САЩ. Настоява за предоставяне на систематична, съдържателна и важна за гражданското общество информация от всички участващи в преговорите, по-специално свързаните с Меркосур.

6.6. В съответствие с общите позиции на ЕИСК и FCES — и с постигнатите предварителни споразумения по време на преговорите през 2004 г. и впоследствие подписани, в които се посочва, че двете институции ще получат съвместен мандат в рамките на СА, ЕИСК настоява за създаването на Съвместен комитет за наблюдение (СКН) на гражданското общество в рамките на СА. Този комитет трябва:

- да има равен брой членове от ЕИСК и FCES;
- да представлява трите сектора (икономически, трудов и други организации) по балансиран начин;
- да има консултативни функции, които покриват всички области на СА, в т.ч. главата относно търговията и проследяването на главата, свързана с устойчивото развитие;
- да получава точна и актуална информация от страните относно въздействието на СА;
- да има правомощия за диалог с другите съвместни органи по споразумението за асоцииране (съвет по асоцииране, комитет по асоцииране, съвместен парламентарен орган, съвет по търговията и устойчивото развитие);
- да получава искания за консултации от тези органи, но също така да излиза със становища по своя собствена инициатива;
- да изготви собствен правилник за дейността; и
- да получава подходящо финансиране от съответните политически органи за изпълнение на своите задължения⁽¹¹⁾.

6.7. Създаването на Съвместен комитет за наблюдение с тези характеристики би улеснило разрешаването на конфликтите, които могат да възникнат след подписването на споразумението за асоцииране, и възможните ситуации на блокаж. По-конкретно и в съответствие с подхода на вече съществуващи организации в подобни споразумения Комитетът следва да проследява въздействието, което споразумението за асоцииране оказва върху подобряването на правата на човека, трудовите, социалните и екологичните права (като упражнява контрол да няма случаи на социален или екологичен дъмпинг например с цел получаване на търговски предимства), и стриктното спазване от страните на тези споразумения или международни споразумения, които са подписали⁽¹²⁾. По своята същност организациите на гражданското общество, които ще съставляват Комитета, са най-подходящи, за да гарантират, че споразумението за асоцииране е от полза за всички страни, и да посредничат или да улесняват комуникацията със засегнатите сектори. Във връзка с това СКН трябва да може да изпраща наличната информация по конкретни случаи, както и своите препоръки на съвместните органи на СА с цел получаване на отговори.

⁽¹¹⁾ В това отношение вж. съвместното съобщение, представено от Консултативния социално-икономически форум на Меркосур и ЕИСК на преговарящите представители на ЕС и Меркосур на 23 февруари по повод кръга от преговорите в Асунсион (Парагвай).

⁽¹²⁾ Примери за това ще бъдат ЦУР и Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, Парижкото споразумение за изменението на климата, основните конвенции на МОТ, декларациите, приложими в областта на правата на човека, международните конвенции за опазване на биологичното разнообразие и др.

6.8. ЕИСК счита, че е необходимо в СА да се включи социално измерение, което не е ограничено до областта на търговията и има за обща цел увеличаването на социалното сближаване. По-специално, то следва да обхваща въздействието върху заетостта, защитата на интересите на местното население и на хората в неравностойно положение, насърчаването и зачитането на правата на човека, опазването на околната среда, правата на имигрантите и на работниците като цяло, защитата на потребителите и насърчаването на социалната икономика. В този смисъл следва да бъде включен ангажиментът на страните да прилагат основните конвенции на Международната организация на труда, така че нарушаването на принципите и основните права на работното място да не може да се прилага или използва като сравнително предимство в международната търговия. Също така включването на глава за социалните и трудовите въпроси с цел справяне с проблемите в областта на труда и насърчаване на диалога между работодателите и работниците би могло да бъде инструмент, чрез който споразумението да доведе до качествена заетост, да подобри социалните условия на работниците и да допринесе значително за по-добро разпределение на богатството.

Брюксел, 23 май 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

535-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК – 60 ГОДИНИ ЕИСК, 23.5.2018 Г. – 24.5.2018 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно

- а) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Пакетът за стоките: засилване на доверието в единния пазар

[COM(2017) 787 final]

- б) Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правила и процедури за постигане на съответствие със законодателството на Съюза за хармонизация в областта на продуктите и за неговото прилагане, и за изменение на регламенти (ЕС) № 305/2011, (ЕС) № 528/2012, (ЕС) 2016/424, (ЕС) 2016/425, (ЕС) 2016/426 и (ЕС) 2017/1369 на Европейския парламент и на Съвета и на директиви 2004/42/ЕО, 2009/48/ЕО, 2010/35/ЕС, 2013/29/ЕС, 2013/53/ЕС, 2014/28/ЕС, 2014/29/ЕС, 2014/30/ЕС, 2014/31/ЕС, 2014/32/ЕС, 2014/33/ЕС, 2014/34/ЕС, 2014/35/ЕС, 2014/53/ЕС, 2014/68/ЕС и 2014/90/ЕС на Европейския парламент и на Съвета

[COM(2017) 795 final — 2017/0353 (COD)]

- в) Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно взаимното признаване на стоки, законно пуснати на пазара в друга държава членка

[COM(2017) 796 final — 2017/0354 (COD)]

(2018/C 283/03)

Докладчик: **Jorge PEGADO LIZ**

Консултация

- а) Европейска комисия, 12.2.2018 г.
б) Съвет, 31.1.2018 г.
Европейски парламент, 5.2.2018 г.
в) Европейски парламент, 5.2.2018 г.
Съвет, 6.2.2018 г.

Правно основание

- а) член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
б) член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз
в) член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз

Компетентна секция

„Единен пазар, производство и потребление“

Приемане от секцията

27.4.2018 г.

Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	184/2/5
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства Комисията за забележителната, необходима, сложна и достойна работа по този пакет, като изразява единствено съжаление за прекалената „гъвкавост“ на някои от неговите разпоредби, която оставя твърде голяма свобода на преценка на държавите членки и ограничава възможностите за осъществяване на по-сериозен контрол от страна на Комисията.

1.2. Комитетът счита за правилен избора на правните основания за настоящите предложения и техните оценки относно субсидиарността и пропорционалността, както и че избраните правни инструменти са най-подходящи с оглед на преследваните цели.

1.3. Изразява учудване, че Комисията не обяснява ясно какво се е случило с предложението ѝ за регламент от 2013 г. за контрол на продуктите, за което е известно, че не предстои да бъде прието, като същевременно настоящото предложение повтаря някои от неговите разпоредби.

1.4. Комисията също така не уточнява защо предложенията ѝ не са били придружени от нова правна уредба относно общата безопасност на продуктите, която да гарантира, че за всички продукти, независимо от техните характеристики, има действаща и по-ефективна нормативна уредба.

1.5. ЕИСК счита освен това, че настоящото предложение следва да установи правило, което да засили задължението на държавите членки за надзор на пазара, а именно задължението да представят (тримесечни) доклади на Комисията за извършените действия и контрол.

1.6. ЕИСК подчертава още веднъж, че общите принципи, свързани с надзора на пазара, следва да включват принципа на предпазните мерки като ключов елемент при вземането на решенията, винаги когато съществуват основателни признаци, че потребителите или околната среда следва да бъдат защитени, но няма ясни научни доказателства, че продуктът не представлява никакъв риск за тях.

1.7. В противен случай ЕИСК подчертава, че е необходимо да се уточни, че тежестта на доказване винаги пада върху икономическите оператори, което означава, че те не могат да претендират, че властите трябва да доказват липсата на безопасност или друг риск, свързан с продукта.

1.8. ЕИСК счита за приоритетно да се предвиди не само задължението на Европейската комисия да представя периодични доклади за системата за бързо предупреждение за опасни нехранителни продукти (RAPEX), но и потребителите и предприятията, както и техните представителни организации, да имат достъп до повече информация от тази, която е публично достъпна.

1.9. Счита също така, че настоящият регламент следва да бъде правният акт, който включва всички правила относно системата на Съюза за бърз обмен на информация, а именно определението, звената за контакт, условията и процедурите за обмен на информация, външните организации, които могат да участват в системата (включително организации за защита на потребителите), и правилата за уведомяване.

1.10. От друга страна, ЕИСК подчертава необходимостта от укрепване на общата европейска митническа стратегия, за да се гарантира оптимизирането на материалните и човешките ресурси за разработването на мерките, предвидени в настоящото предложение, и в този смисъл препоръчва засилване на споразуменията за взаимна помощ с търговските партньори, по-специално СТО и наскоро договорените партньорски споразумения с Япония и Канада.

1.11. Той подчертава и необходимостта от амбициозна политика, която да позволява сътрудничество между държавите членки при обмена на информация, за да се действа по-бързо в случай на сериозни нежелани ефекти от използването на продуктите.

1.12. Що се отнася до оценката на Съюза относно продуктите, контролирани в неговите рамки и обхванати от законодателството за хармонизация, ЕИСК счита, че е от съществено значение, без да се засягат специфичните правомощия на националните власти, Европейската комисия да има право да оценява прилаганите национални мерки, свързани с политиката на хармонизация.

1.13. От друга страна, ЕИСК смята, че въпросът за надзора на пазара за продажби чрез онлайн платформи, както и за оценката на новите рискове за потребителите, използващи устройства, свързани с интернет, следва да бъде разгледан в предложението.

1.14. На последно място, ЕИСК призовава за включването на разпоредби за създаването на общоевропейска база данни за вредите, която да обхваща всички видове нанесени вреди, и в тази връзка препоръчва да се включи правно основание за създаване на европейска база данни за вредите, според което Комисията би подкрепила координацията на събирането на данни в държавите членки и ефективното функциониране на тази база данни.

1.15. Накрая, ЕИСК препоръчва на Комисията да вземе предвид неговите предложения за изменения на някои членове от предложенията ѝ, както е посочено в конкретните бележки.

2. Цели на пакета за стоките

2.1. Цели от общ характер

2.1.1. В съобщението ⁽¹⁾, първа част на пакета за стоките, Комисията определя основната обща цел за тази инициатива, а именно „[в]сички заинтересовани лица — широката общественост, работниците, потребителите, предприятия и властите — трябва да бъдат сигурни, че могат да действат и да придобиват безопасни продукти в прозрачна и справедлива среда, в която правилата се прилагат по еднакъв начин за всички“.

2.1.2. Във връзка с това Комисията счита, че две устойчиви структурни слабости на единния пазар на стоки трябва да бъдат преодолен бързо, за да се достигне неговият пълен потенциал и да се оправдае доверието на потребителите, предприятия и властите.

2.1.3. Първата структурна слабост на единния пазар на стоки е свързана с прилагането на хармонизираните правила на ЕС за безопасност на продуктите.

2.1.4. Втората структурна слабост е свързана с продукти, които не са обхванати или са обхванати само частично от хармонизираните правила на ЕС за продуктите. Такива продукти могат да бъдат считани за безопасни и съобразени с обществен интерес в дадена държава членка и същевременно да срещат трудности при достъпа до пазара в друга държава членка.

2.1.5. За да се справи с тези две „слабости“, Комисията предлага две законодателни инициативи и някои допълнителни мерки.

2.1.5.1. Първата законодателна инициатива има за цел да засили спазването и прилагането на правилата на ЕС за продуктите, втората — да преработи и улесни прилагането на взаимното признаване на единния пазар.

2.1.5.2. Сред допълнителните мерки са:

а) доклад относно действието на Директива (ЕО) 2015/1535, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество за периода 2014—2015 г. ⁽²⁾; и

б) доклад относно изпълнението на Регламент (ЕО) № 765/2008 ⁽³⁾.

2.2. Конкретни цели

2.2.1. Конкретните цели на тези инициативи могат да бъдат обобщени както следва:

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>.

⁽²⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001).

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1519385589015&uri=CELEX:52017DC0789>.

а) *Предложение за съответствие*

2.2.2. По отношение на първата законодателна инициатива — предложение за регламент за определяне на правила и процедури за прилагане и изпълнение на законодателството на Съюза за хармонизация по отношение на продуктите⁽⁴⁾, наричано по-долу „предложение за съответствие“ — целта е да се спечели доверието в ефективното прилагане на правилата на ЕС относно продуктите, като за тази цел следва:

- а) интелигентно правоприлагане в единния пазар без граници;
- б) правоприлагане на външните граници.

2.2.3. Основните конкретни цели са:

- а) консолидиране на съществуващата рамка от дейности за надзор на пазара;
- б) насърчаване на съвместните действия на органите за надзор на пазара от няколко държави членки;
- в) подобряване на обмена на информация и засилване на координацията на програмите за надзор на пазара;
- г) създаване на подобрена рамка за контрол на продуктите, навлизащи на пазара на Съюза, и подобряване на сътрудничеството между митническите органи и органите за надзор на пазара.

б) *Предложение за признаване*

2.2.4. По отношение на втората законодателна инициатива — предложение за регламент относно взаимното признаване на стоки, законно пуснати на пазара в друга държава членка⁽⁵⁾ стоки, наричано по-долу „предложение за признаване“ — целта е да се осигури ефективно и успешно прилагане на принципа на взаимно признаване, като за тази цел е необходимо:

- а) осигуряване на ефективно прилагане на принципа на взаимно признаване,
- б) укрепване на сътрудничеството и доверието;
- в) гарантиране на функционирането на вътрешния пазар за нехармонизирани продукти.

2.2.5. Основната конкретна цел на настоящото предложение е да се подобри функционирането на взаимното признаване чрез набор от мерки, предназначени да гарантират спазването на съществуващите права и задължения, произтичащи от принципа на взаимно признаване, чрез следните мерки:

- а) изясняване на обхвата на взаимното признаване, като ясно се определи при какви обстоятелства е приложимо;
- б) въвеждане на доброволна декларация, която улеснява доказването, че даден продукт вече е законно пуснат на пазара, и на система за разрешаване на проблеми във връзка с решенията за отказ или ограничаване на достъпа до пазара;
- в) установяване на административно сътрудничество и въвеждане на ИТ инструмент с цел засилване на комуникацията, сътрудничеството и доверието между националните органи, като по този начин се улесни функционирането на взаимното признаване.

в) *Допълнителни текстове*

2.2.6. В допълнение Комисията представя два доклада, в които излага своите законодателни предложения, а именно:

2.2.7. Доклад на Комисията относно действието на Директива (ЕС) 2015/1535 (накратко наричана Директива за прозрачността) от 2014 г. до 2015 г.⁽⁶⁾, чиито основни заключения са:

- а) да потвърди нейната целесъобразност от гледна точка на прозрачност, административно сътрудничество и предотвратяване на техническите бариери на вътрешния пазар, демонстрирана от силния интерес на заинтересованите страни в процедурата по нотификация, която позволява да се определят областите, в които би могло да се постигне хармонизиране на равнище ЕС;
- б) признава обаче, че прилагането на процедурата може да бъде подобро, по-специално по отношение на броя на нотификациите от някои държави членки и изпълнението на задълженията за уведомяване;

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0796%3AFIN>.

⁽⁶⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001).

- в) счита, че по-голям брой нотификации и по-активно участие на държавите членки в процедурата биха спомогнали за предотвратяването на нови технически бариери и за откриването на системни проблеми във всяка държава членка и в целия Европейски съюз;
- г) счита, че е от съществено значение да се продължи да се насърчава директивата и да се засили нейното прилагане, като се установи по-здрава връзка с политиката за наблюдение и законодателните мерки, за да се постигнат напълно нейните цели.

2.2.8. Доклад на Комисията относно изпълнението на Регламент (ЕО) № 765/2008 ⁽⁷⁾ за определяне на изискванията за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на пазара на продукти, накратко наричан „Регламент за съответствие“ (COM (2017) 789 final), чиито основни изводи са, че:

- а) са необходими надеждни и подходящи „органи за оценяване на съответствието“, които да работят коректно, за да проверяват съответствието на продуктите с определени стандарти, преди да бъдат пуснати в продажба;
- б) по тази причина ЕС е създал система за акредитация на тези органи за оценяване на съответствието;
- в) Комисията счита, че европейската инфраструктура за акредитация, създадена с Регламент (ЕО) № 765/2008 ⁽⁸⁾, представлява добавена стойност не само за единния пазар, но и за международната търговия;
- г) докладът потвърждава, че акредитацията получава широка подкрепа от промишлеността на Съюза и общността за оценяване на съответствието;
- д) предизвикателството обаче е да се гарантира, че цялата система за акредитация е в съответствие с актуалната ситуация и се прилага винаги със същата строгост;
- е) докладът също така потвърждава, че предприятията са наясно с важната роля на маркировката „СЕ“ върху продуктите на единния пазар между 2013 г. и 2017 г.

г) *Необвързващи мерки*

2.2.9. На последно място, Комисията отбелязва, без обаче да навлиза в подробности, че все още има място за необвързващи мерки за повишаване на доверието в единния пазар, както е посочено в основното съобщение, като например използването на съществуващите механизми на мрежата за решаване на проблеми в рамките на вътрешния пазар (СОЛВИТ) или приемането на ясна и недвусмислена „клауза за единния пазар“, програми за обучение на обучаващи за взаимно признаване, обмен на длъжностни лица и др. (приложение към гореспоменатото съобщение).

3. Общи бележки

3.1. Трябва да се отбележи, че Комисията е извършила забележителна, необходима, сложна и достойна работа, която заслужава признание.

3.2. При все това, не е достатъчно ясно обяснено какво се случва с предложението ѝ за регламент от 2013 г. относно надзора на продуктите, което не е известно да е публикувано, а настоящото предложение изглежда повтаря и изменя някои разпоредби, без обаче да се посочи, че предходното предложение е отпаднало.

3.2.1. ЕИСК също така счита за необходимо да съществува ясна връзка между Директивата относно общата безопасност на продуктите и настоящото предложение, така че всички продукти (а не само изброените в приложението) да попадат в приложното ѝ поле.

3.2.2. ЕИСК счита, че би било изключително важно предложението да бъде придружено от нова правна уредба относно общата безопасност на продуктите, за да се гарантира, че всички продукти, независимо от техните характеристики, разполагат с по-ефективна и актуална регулация.

3.2.3. ЕИСК действително продължава да счита, че разпоредбите относно надзора на пазара са разпръснати и се припокриват, което води до объркване между самите правила за надзор и задълженията на икономическите оператори.

⁽⁷⁾ ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 30.

⁽⁸⁾ ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 30.

3.2.4. ЕИСК изразява загриженост от факта, че Комисията, като обсъжда едновременно две предложения със сходно съдържание, но с различни елементи, не предлага подходящо решение на проблема.

3.3. Предвид рамката на настоящата дискусия относно предложението за пакет за безопасност на продуктите и надзор на пазара, ЕИСК счита, че настоящото предложение следва да установи правило, което да засили задължението за надзор на пазара от страна на държавите членки, по-специално задължението да представят на Комисията (тримесечни) доклади за действията и контрола, именно по отношение на статистиката и решенията.

3.4. От друга страна, действията на надзорните органи следва да бъдат публикувани, по-специално чрез доклади за дейността или на техните интернет страници.

3.5. Комитетът обаче счита за правилен избора на правните основания за настоящите предложения и техните оценки относно субсидиарността и пропорционалността, както и че избраните правни инструменти са най-подходящи с оглед на преследваните цели. Изразява единствено съжаление относно прекалената „гъвкавост“ на някои разпоредби, въпреки използването на регламенти, което оставя твърде много свобода на преценка на държавите членки и не осигурява по-сериозен контрол, какъвто някои неизбрани варианти биха предоставили на ЕС.

3.6. ЕИСК подчертава, че общите принципи, свързани с надзора на пазара, следва да включват принципа на предпазните мерки като ключов елемент при вземането на решенията, винаги когато съществуват признаци, че потребителите или околната среда следва да бъдат защитени, но няма ясни научни доказателства, че продуктът не представлява никакъв риск за тях.

3.6.1. ЕИСК не може да не отправи отново критика към Комисията за пълното отсъствие на препратки към този принцип и припомня, че принципът на предпазните мерки, който винаги се използва от органите на държавите членки в контекста на управлението на риска, е основен принцип за всички субекти, които трябва да вземат решения относно това дали да изтеглят или не даден продукт от пазара.

3.6.2. Тъй като липсва позоваване на принципа на предпазните мерки, ЕИСК препоръчва — с цел внасяне на яснота — да се уточни, че тежестта на доказване винаги пада върху икономическите оператори, така че те да не претендират, че органите са тези, които следва да доказват липсата на безопасност или друг риск, свързан с продукта.

3.7. ЕИСК признава задължението на държавите членки да определят цялостна стратегия за надзор на пазара най-малко на всеки три години.

3.7.1. ЕИСК обаче счита, че мерките, предприети от органите, следва да бъдат редовно контролирани от Европейската комисия.

3.8. ЕИСК счита, че е от съществено значение да съществува механизъм RAPEX, който да работи по координиран и ефективен начин по отношение на обмена на информация между държавите членки, но отбелязва, че през последните няколко години, когато държава членка уведоми Европейската комисия за опасен продукт, както органите, така и самата Комисия по принцип не информират потребителите или дори техните представителни организации, освен ако не бъдат предприети необходимите мерки, като процедури за събиране на информация, при които се налага намеса на потребителите, какъвто е случаят, когато органите на държава членка се договорят със икономическия оператор да се изтегли продуктът от пазара, без да се уведомяват другите държави членки за това споразумение, пренебрегвайки много често принципа на предпазните мерки.

3.8.1. ЕИСК подчертава също необходимостта този механизъм да бъде координиран със ситуации, в които продуктът трябва да бъде унищожен, като по този начин се насърчава по-добра интеграция и информираност на потребителите за тези ситуации.

3.8.2. В тази връзка и без да се засяга спазването на принципа на поверителност и защита на търговската тайна, ЕИСК счита, че е приоритетно да се предвиди не само, че Европейската комисия е длъжна да представя редовни доклади за системата за бързо предупреждение за опасни нехранителни продукти (RAPEX), но и потребителите и предприятията, както и техните представителни организации, следва да имат достъп до повече информация от тази, която е публично достъпна, предвид това, че те често трудно възприемат и приемат точното поведение след като бъде обявено, че даден продукт не е безопасен.

3.8.3. Счита също така, че настоящият регламент следва да бъде правният акт, който съдържа всички правила относно системата на Съюза за бърз обмен на информация, а именно определение, звена за контакт, условия и процедури за обмен на информация, външни организации, които могат да участват в системата (включително организации за защита на потребителите) и правила за уведомяване.

3.9. От друга страна, и в съответствие с предишни становища, ЕИСК подчертава необходимостта от укрепване на общата европейска митническа стратегия, за да се гарантира оптимизирането на материалните и човешките ресурси за разработване на мерките, предвидени в настоящото предложение, като се използват включително новите технологии и иновации, при пълно зачитане на поверителния характер на личните данни на гражданите, като се обърне особено внимание на малките и средните предприятия (МСП) и потребителите.

3.9.1. В тази връзка той препоръчва засилване на споразуменията за взаимопомощ с търговските партньори, по-специално със СТО и наскоро договорените партньорски споразумения с Япония и Канада.

3.9.2. ЕИСК също така призовава за разглеждане на проблемите, свързани с борбата с измамите, фалшифицирането и имитациите, които имат значително въздействие върху цялостната безопасност на продуктите, по-специално по отношение на вноса в ЕС.

3.9.3. В тази връзка подчертава, че е необходима амбициозна политика, която да позволява сътрудничество между държавите членки при обмяната на информация, така че да могат да реагират по-бързо в случай на сериозни нежелани последици, свързани с използването на продуктите, тъй като увеличеният брой измамни и фалшифицирани продукти, заедно с ограничените ресурси в държавите членки за упражняване на контрол върху тях, води до повишен риск за здравето и безопасността на потребителите.

3.9.4. И на последно място, подобно на посоченото в предходно становище, ЕИСК счита, че „[ч]ленове или служители на надзорните и митническите органи трябва да представят всички гаранции за честност и независимост и да бъдат защитени срещу евентуален натиск или опити за корупция при изпълнение на своите задължения“⁽⁹⁾.

3.10. Що се отнася до оценката на Съюза за продуктите, контролирани в неговите рамки и обхванати от законодателството за хармонизация, ЕИСК счита, че е важно, без да се засягат специфичните правомощия на националните органи, Европейската комисия да има правомощията да оценява прилаганите национални мерки, свързани с политиката на хармонизация, като по този начин се избегне правната несигурност, която би могла да застраши свободното движение на безопасни продукти.

3.11. По същия начин, подобно на посоченото в предходно становище, ЕИСК продължава да се застъпва за включването на разпоредби за създаване на общоевропейска база данни за наранявания, обхващаща всички видове наранявания, с цел да:

- а) помага на органите за наблюдение на пазара да вземат по-информирани решения относно оценката на риска;
- б) осигури основа за превантивни действия и кампании за повишаване на обществената осведоменост; позволи на органите по стандартизация да разработват по-добри продуктови стандарти;
- в) помогне на производителите да прилагат изискванията за безопасност спрямо новите продукти; и
- г) оцени ефективността на превантивните мерки и очертае приоритети при разработването на политики.

3.12. В тази връзка предлага отново да се създаде правно основание за европейска база данни, при което Европейската комисия да подкрепя координацията при събирането на данни от страна на държавите членки и доброто функциониране на базата данни.

4. Конкретни бележки

4.1. *Предложение за съответствие (COM(2017) 795 final).*

4.1.1. Член 1

4.1.1.1. ЕИСК приветства факта, че освен защитата на здравето и безопасността на хората, са включени и защитата на околната среда и обществените интереси.

⁽⁹⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 86, параграф 1.6.

4.1.2. Член 5

4.1.2.1. ЕИСК изразява критично отношение към декларациите за съответствие за повечето потребителски продукти, тъй като по принцип става дума за едностранна декларация от страна на производителя, в която той признава, че продуктът е в съответствие с европейското законодателство за безопасност на продуктите. Често това твърдение заблуждава ползвателите, които обръкват произхода на продукта с разрешението на продукта.

4.1.2.2. Наскоро различни потребителски организации изразиха редица опасения относно тези системи за съответствие, идентични с тези за декларацията с маркировката „СЕ“. Във връзка с това ЕИСК подчертава необходимостта тази декларация за съответствие, макар и фигурираща на уебсайта, да бъде публикувана на страницата на техническата документация на продукта. Следователно тази декларация за съответствие не следва да създава объркване или да подвежда ползвателите.

4.1.3. Членове 10 и 14

4.1.3.1. ЕИСК приветства настоящото предложение с цел създаване на съгласувана система за наблюдение на пазара във всяка държава членка. При все това, предложението установява правила относно задълженията, правомощията и организацията на надзора на пазара, но не споменава капацитета и свободата на преценка на държавите членки по отношение на техническите, човешките и финансовите ресурси, което би могло да доведе до несъответствия в надзора на продуктите в Европейския съюз.

4.1.3.2. Без да се засягат правомощията, предоставени на органите, ЕИСК счита, че им се вменяват малко задължения, като в текста се споменават по-специално прерогативите, свързани със самото правомощие да се предупреждават потребителите на съответната територия за продукти, определени като рискови.

4.1.4. Член 18

4.1.4.1. ЕИСК не е наясно с причината, поради която Комисията не е включила в настоящия член предходното правило, предложено през 2013 г., и по-специално изброяването на критериите, свързани с решението на органа, както и всички последващи мерки, като задълженията на икономическия оператор и последващите действия от страна на органа. Всъщност от страна на икономическите оператори не е ясно дали след изпращане на уведомление до RAPEX наистина се извършва наблюдение и операторите действително изтеглят продуктите от пазара.

4.1.4.2. Що се отнася до процедурата за изтегляне на продукти, ЕИСК счита, че информацията, предоставена на потребителя, е от съществено значение, и поради това подчертава, че тази информация следва да бъде конкретизирана, а властите да бъдат задължени да я публикуват. Освен това процедурата за информиране относно изтеглянето на продукти следва също да бъде дефинирана по начин, който да предотврати объркването ѝ от потребителите с маркетингова информация за продукта.

4.1.5. Член 26

4.1.5.1. ЕИСК счита, че е от съществено значение предложението да съдържа изрично правило, съгласно което органите на държавите членки трябва да разполагат с необходимите правомощия и ресурси, за да изпълняват своите задачи, по-специално по отношение на физическия и лабораторния контрол на продуктите.

4.1.6. Член 27

4.1.6.1. ЕИСК счита, че без да се засягат гореспоменатите параграфи, следва да съществува обща клауза, която да позволява на органите за надзор на пазара да изискват от надзорните органи на външните граници да не въвеждат продукта в свободно обращение, когато се установи, че продуктът представлява риск за здравето, безопасността, околната среда или обществения интерес.

4.1.7. Член 32

4.1.7.1. ЕИСК подчертава необходимостта организациите на гражданското общество, по-специално асоциациите на потребителите, да бъдат включени в тази мрежа, за да се осигури по-голяма прозрачност на резултатите, постигнати от държавите членки в политиката за надзор на пазара.

4.1.8. Член 61

4.1.8.1. ЕИСК приветства предложението за създаване на специална разпоредба за санкциите, които да възпират икономическите оператори да пускат на пазара опасни продукти.

4.1.8.2. Поради същата причина ЕИСК изразява задоволство от член 61, параграф 3, в който се посочва, че при повторно нарушение размерът на санкцията може да се увеличи.

4.2. *Предложение за признаване (COM(2017) 796 final)*

4.2.1. Член 4

4.2.1.1. ЕИСК изразява съмнения относно ефективността на този принцип, особено когато в член 4, параграф 3 се посочва, че икономическите оператори носят отговорност за предоставянето на тази декларация, която може да има същия ефект върху потребителите като маркировката „СЕ“, която никога не е възпрепятствала циркулирането на опасни продукти на вътрешния пазар, без това да засяга по някакъв начин съответната декларация.

4.2.1.2. ЕИСК счита, че ако икономическият оператор не предостави декларацията, и без да се засяга параграф 8, трябва да се установи разумен срок, през който органите да проверят информацията за съответствие.

4.2.2. Член 5

4.2.2.1. ЕИСК продължава да счита, че принципът на предпазните мерки трябва да бъде включен в изискванията за анализ на продуктите, по-специално по отношение на параграф 5 от настоящия член.

4.2.3. Член 6

4.2.3.1. С оглед на правата на потребителите, и по-специално правото на здраве и безопасност и опазването на околната среда и обществен интерес, ЕИСК не е съгласен с предвидената в разпоредбата презумпция за безопасност. Той счита, че когато продуктът е обект на анализа, посочен в член 5, той не може да бъде пуснат в обращение, докато не бъде взето окончателно решение от органа на държавата членка.

Брюксел, 23 май 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на здравните технологии и за изменение на Директива 2011/24/ЕС“

[COM(2018) 51 final — 2018/0018 (COD)]

(2018/C 283/04)

Докладчик: **Dimitris DIMITRIADIS**

Консултация	Европейски парламент, 8.2.2018 г. Съвет, 26.2.2018 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Решение на Бюрото	5.12.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	172/2/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК изразява съгласие, че постоянното сътрудничество в областта на оценката на здравните технологии (ОЗТ) на равнището на ЕС има за цел да гарантира, че всички държави от ЕС могат да се възползват от повишената ефективност и така да увеличат максимално добавената стойност.

1.2. ЕИСК счита за правилно решението на Комисията да използва регламента като законодателен инструмент вместо останалите законодателни форми, тъй като така ще се гарантира по-непосредствено и ефективно сътрудничество на равнище държави членки.

1.3. ЕИСК смята, че предложението за регламент съответства напълно на общите цели на ЕС, включително гладко функциониране на вътрешния пазар, устойчиви здравни системи и амбициозна програма за научни изследвания и иновации.

1.4. ЕИСК изразява съгласие с позицията, че през следващите години разходите за здравеопазване ще нарастват, като се имат предвид, наред с останалото, застаряването на населението в Европа, увеличаването на хроничните заболявания и сложността на новите технологии. В същото време обаче държавите членки се сблъскват с все по-големи бюджетни ограничения.

1.5. ЕИСК би подкрепил използването на данъчни стимули в някои държави, както и евентуално преразглеждане във възходяща посока на прага по правилата „de minimis“ за държавните помощи, но това трябва да продължи да става по преценка на държавите членки.

1.6. ЕИСК счита, че публичното финансиране е от голямо значение за ОЗТ и със сигурност би могло да бъде укрепено чрез съвместна работа, сътрудничество и избягване на дублирането на усилията.

1.7. ЕИСК счита, че държавите членки следва да подкрепят и финансират подходящи идеи и инициативи, идващи от стартиращи предприятия.

1.8. ЕИСК смята, че предложението ще е от полза за МСП и за предприятията от социалната икономика, работещи в сектора, като намали текущата административна тежест и разходите за привеждане в съответствие, свързани с представянето на множество досиета в изпълнение на различните национални изисквания за ОЗТ, но не е съгласен с липсата на специфични разпоредби относно МСП.

1.9. ЕИСК препоръчва в Регламента да се включат превантивни мерки, като напр. оказване на подкрепа на болниците за наблюдение, превенция и ограничаване на вътреболничните инфекции; обхватът на Регламента трябва да се разшири или допълни, за да включи такива мерки.

2. Контекст

2.1. Предложението за регламент идва след повече от двадесет години доброволно сътрудничество в областта на оценката на здравните технологии (ОЗТ). След приемането на Директивата за трансграничното здравно обслужване (Директива 2011/24/ЕС)⁽¹⁾, през 2013 г. на равнището на ЕС беше създадена мрежа за ОЗТ на доброволна основа, съставена от национални органи и организации за ОЗТ, имаща за задача да предоставя стратегически и политически насоки за научното и техническо сътрудничество на равнището на ЕС.

2.2. Тези усилия бяха допълнени от три последователни съвместни действия⁽²⁾ във връзка с ОЗТ и позволиха на Комисията и държавите членки да разработят стабилна база от знания за методиките и обмена на информация в областта на оценката на здравните технологии.

2.3. Постоянното сътрудничество в областта на ОЗТ на равнище ЕС има за цел да гарантира, че всички държави от ЕС могат да се възползват от повишената ефективност, за да се увеличи максимално добавената стойност. Засиленото сътрудничество на равнището на ЕС в тази област се подкрепя широко от структурите, заинтересовани от навременния достъп на пациентите до иновативни терапии, лекарствени и здравни продукти, при положение че предлагат добавена стойност, което показва, че ЕС е не само икономически съюз, но и съюз, чиято първостепенна грижа са хората. Заинтересованите страни и гражданите, които участваха в проведената от Комисията публична консултация, засвидетелстваха впечатляващо висока подкрепа, като почти всички от тях (98 %) признаха ползата от ОЗТ, а 87 % се съгласиха с мнението, че сътрудничеството на равнището на ЕС в областта на ОЗТ трябва да продължи и след 2020 г.⁽³⁾

3. Проблеми и пропуски, на които се търси решение в предложението

3.1. ЕИСК е съгласен със заключението, постигнато в резултат на обширна консултация, че до този момент достъпът до пазара на иновативни технологии се възпрепятства и/или нарушава вследствие на съществуващите в ЕС различни национални или регионални бюрократични процедури, методики и изисквания в областта на ОЗТ, налагани от различните национални законодателства и практики. Именно поради тази причина Комисията излиза с предложение за регламент като най-подходящия в случая законодателен подход.

3.2. ЕИСК е съгласен и със заключението, че настоящата ситуация допринася и за липсата на предвидимост на стопанската среда и по-високи разходи за промишлеността и МСП, което води до забавяне на достъпа до нови технологии и негативни последици за иновациите. Пример за сегашното положение при липса на хармонизиране е даден в документ на мозъчния тръст I-Som, Институт за конкурентоспособност⁽⁴⁾. По отношение на Европейското бюро на съюзите на потребителите (BEUC) на стр. 49 в доклада се посочва: „Някои органи за ОЗТ правят оценките обществено достъпни, направо или при поискване, а други ги считат за поверителни. Освен това някои органи за ОЗТ приемат проучвания за оценка на ползата от дадено лекарство, а други ги отхвърлят. Това е важно, тъй като, по сведения на BEUC, съществуващата литература показва, че тези данни не са толкова стабилни колкото данните, предоставяни от изпитвания на случаен принцип и профилите за ефикасността на лекарствата. Въпреки че тези различия не оказват пряко влияние върху работата на BEUC, те могат да допринесат за дублиране на работата и за високи разходи за държавите членки. Поради това е от значение да се повиши осведомеността на потребителите относно важността на ОЗТ и да се търси участието на пациентите и крайните потребители. Накрая, но не на последно място, BEUC счита, че въпреки че съвместна пълна ОЗТ би била много полезна, тя трябва да се адаптира към контекста на националните системи за здравеопазване“. Както проличава от няколко десетилетия сътрудничество в ЕС по проекти за ОЗТ, тези проблеми не се решават в задоволителна степен с прилагания до момента чисто доброволен подход на съвместната работа.

3.3. Настоящото сътрудничество на равнище ЕС, което се основава на проекти за ОЗТ, се подкопава и от липсата на устойчивост, тъй като финансирането е краткосрочно и трябва да се предоговаря и осигурява за всеки финансов цикъл. Въпреки че текущото сътрудничество, а именно съвместните действия и мрежата за ОЗТ, илюстрира ползите от сътрудничеството на равнището на ЕС от гледна точка на създаването на професионална мрежа, инструменти и методики за сътрудничество и провеждане на пилотни проекти за съвместни оценки, този модел на сътрудничество не допринася за премахването на фрагментацията на националните системи и дублирането на дейностите⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Директива 2011/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2011 година за упражняване на правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване (ОВ L 88, 4.4.2011 г.).

⁽²⁾ Съвместно действие 1 на EUnetHTA, 2010—2012 г.; Съвместно действие 2 на EUnetHTA, 2012—2015 г.; и Съвместно действие 3 на EUnetHTA, 2016—2019 г. Вж.: <http://www.eunetha.eu/>

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-486_bg.htm

⁽⁴⁾ <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>

⁽⁵⁾ <http://www.eunetha.eu/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-Project-Plan-WP4-CA-TAVI-v3.pdf>

3.4. Като се има предвид, че надеждността на всеки нов механизъм трябва да се ръководи от принципите на независимост и свобода на изразяване на участващите страни и да се основава изключително на научни, етични, морални и недискриминационни критерии, целите на тази инициатива биха могли да се постигнат в достатъчна степен със засилено сътрудничество в областта на ОЗТ на равнище ЕС, основаващо се на тези принципи. Инициативата реално ще реши проблема с настоящата фрагментация на националните системи за ОЗТ (различни процедури и методики, които се отразяват на достъпа до пазара) и същевременно ще засили сътрудничеството и на други важни за ОЗТ равнища (така например в държавите, в които се срещат трудности поради липсата на регистри на пациентите, следва да се приложат национални планове за действие за всички заболявания, с цел да се ускори работата на националните министерства на здравеопазването, като се вземат предвид най-добрите практики в други европейски държави). Това е подход, при който в процеса на вземане на научни решения се интегрират и социални ценности и приоритети.

3.5. ЕИСК подчертава необходимостта от признаване на технологичните иновации в сектора на здравеопазването, така че те да обхванат и грижите на местно и извънболнично равнище. Предвид застаряването на населението ⁽⁶⁾, все по-широкото разпространение на хроничните заболявания и невъзможността за все повече хора да живеят самостоятелно, необходими са специализация и все по-ефективно използване на технологии и методи на лечение при домашни грижи. За тази цел следва да се създадат специални програми за ОЗТ, чиято цел да бъде подобряване на грижите и помощ в домашни условия, не само чрез използването на нови технологии и телемедицината, но и чрез повишаване на качеството на услугите като цяло в сектора на услугите за полагане на грижи.

3.6. В това отношение ЕИСК припомня, че често напредъкът в областта на предоставянето на здравни грижи за гражданите на Европа се дължи и се осъществява от иновативни предприятия в социалната икономика, чието присъствие в сектора следва да се признае и да се използва в по-голяма степен.

4. Какви са целите на предложението

4.1. Предложеният регламент на ЕС за ОЗТ има за цел да допринесе за предлагането на иновативни здравни технологии на пациентите в Европа, по-доброто оползотворяване на наличните ресурси и подобряването на предвидимостта на стопанската среда.

4.2. ЕИСК счита за правилно решението на Комисията да използва регламента като законодателен инструмент вместо останалите законодателни форми, тъй като така ще се гарантира по-непосредствено и ефективно сътрудничество на равнището на държавите членки. При все това изискването да се използва съвместна клинична оценка, ако е извършена такава оценка на технологията, не гарантира, че държавите членки ще имат съответната ОЗТ, която може да се използва за вземане на решения. Поради това доброволното сътрудничество е възможност за някои категории оценки на здравните технологии, както се заявява в член 19. Тъй като съществува опасност, в желанието да се предоставя такава ОЗТ в кратки срокове, да се влоши качеството ѝ, е наложително да се приложи член 29 от предложението за регламент относно оценка и наблюдение.

4.3. Предложението за регламент цели да се гарантира, че в целия ЕС се прилагат по-предсказуеми методики и процедури в областта на ОЗТ и че съвместните клинични оценки не се повтарят на национално равнище, с което ще се избегнат евентуални припокривания и разминавания. Както е описано по-подробно в доклада за оценка на въздействието, предпочитаният вариант следва да предостави най-добрата комбинация от ефективност и ефикасност при постигането на политическите цели, като в същото време се придържа към принципите на субсидиарност и пропорционалност. Той позволява възможно най-добро постигане на целите на вътрешния пазар чрез насърчаване на сближаването на процедурите и методиките, намаляване на дублиранятия (напр. на клиничните оценки) и следователно на риска от различни резултати, като по този начин допринася за подобряване на наличността на иновативни здравни технологии за пациентите. Тъй като обаче достъпът до технологии и използването им не са еднакви във всички държави членки, различни са нуждите от ОЗТ, особено когато се отнасят до качеството на лечението. Поради липсата на преки сравнения или прилагането на междинни критерии в клинични изпитвания, използвани за разрешения за търговия, все по-наложително е да се правят допълнителни анализи. Следователно може да не е напълно приложимо да стане задължително използването на съвместни ОЗТ и вероятно би следвало и напред, за някои категории ОЗТ, да се прилага принципът на доброволно сътрудничество, както е посочено по-горе. Поради това е важно да се поясни, че съгласно член 34 държавите членки могат да извършват клинични оценки по начини, различни от предвидените в глава III от настоящия регламент, за да се гарантира, че държавите членки продължават да разполагат с възможност да провеждат оценки, съобразени с допълнителни изисквания, когато това е необходимо.

4.4. ЕИСК споделя мнението, че предложението за регламент предоставя на държавите членки устойчива рамка, която им дава възможност да събират експертен опит, укрепва вземането на решения въз основа на доказателства и подпомага усилията им за осигуряване на устойчивост на националните здравни системи. Предпочитаният вариант е и икономически ефективен,

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

тъй като икономииите за държавите членки, промишлеността и МСП компенсират до голяма степен разходите в резултат на обединяването на ресурсите, избягването на дублирането и подобряването на предвидимостта на стопанската среда. Предложението включва разпоредби относно използването на общите инструменти, методики и процедури за ОЗТ в целия ЕС и определя изложените по-долу четири стълба за съвместната работа на държавите членки на равнище ЕС.

4.4.1. **Съвместни клинични оценки**, съсредоточени върху най-иновативните и предлагащи най-големите потенциални ползи здравни технологии, с максимално висока добавена стойност за ЕС.

4.4.2. **Съвместни научни консултации**, при които разработчиците на дадена технология могат да се консултират с органите за ОЗТ за това какъв вид данни и доказателства може да бъдат изискани при внасянето ѝ за ОЗТ.

4.4.3. **Идентифициране на нововъзникващите здравни технологии**, за да се гарантира, че най-обещаващите здравни технологии за пациентите и здравните системи ще бъдат засечени на ранен етап и включени в съвместната работа.

4.4.4. **Доброволно сътрудничество** в области, които не попадат в обхвата на задължителното сътрудничество, например здравни технологии, различни от лекарствени продукти и медицински изделия (напр. хирургични интервенции), или икономическите аспекти на здравните технологии.

5. Какви законодателни и незаконодателни варианти са разгледани? Посочен ли е предпочитан вариант?

5.1. ЕИСК счита, че предложението за регламент съответства напълно на общите цели на ЕС, включително гладко функциониране на вътрешния пазар, устойчиви здравни системи и амбициозна програма за научни изследвания и иновации.

5.1.1. Освен че е съгласувано с тези цели на политиката на ЕС, предложението съответства на съществуващото законодателство на ЕС за лекарствени продукти и медицинските изделия и го допълва⁽⁷⁾. Така например, въпреки че регулаторният процес и процесът за ОЗТ ще останат ясно разграничени, тъй като имат различни цели, съществуват възможности за създаване на полезни взаимодействия чрез взаимно споделяне на информация и по-добро синхронизиране на процедурите между предложените съвместни клинични оценки и централизираното разрешение за търговия с лекарствени продукти⁽⁸⁾.

5.2. Настоящото предложение се основава на член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

5.2.1. Член 114 от ДФЕС позволява приемането на мерки за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби в държавите членки, при условие че са необходими за създаването или функционирането на вътрешния пазар и същевременно гарантират високо ниво на защита на общественото здраве.

5.2.2. Член 114 от ДФЕС също предоставя подходящо правно основание предвид целите на предложението, а именно премахване на някои от съществуващите различия на вътрешния пазар за здравни технологии, причинени от процедурни и методологични разлики в клиничните оценки, извършвани от държавите членки, както и премахване на значителното припокриване на тези оценки в ЕС.

5.2.3. В съответствие с член 114, параграф 3 от ДФЕС при изготвянето на предложението е обърнато внимание на гарантирането на високо ниво на защита на човешкото здраве, с цел да се подобри наличността на иновативни здравни технологии за пациентите в ЕС.

5.3. Всяко законодателно предложение трябва да съответства и на член 168, параграф 7 от ДФЕС, съгласно който Съюзът защита отговорностите на държавите членки що се отнася до определянето на тяхната здравна политика и организирането и предоставянето на здравни услуги и медицински грижи. Това включва решенията във връзка с ценообразуването и обезщетенията, които не попадат в обхвата на настоящата инициатива.

5.3.1. Макар и да е напълно ясно, че държавите — членки на ЕС, ще продължат да отговарят за оценката на неклиничните (напр. икономически, социални, етични) аспекти на здравните технологии и за вземането на решения относно ценообразуването и възстановяването на разходите, ЕИСК предлага в рамките на отделно проучване да се разгледа

⁽⁷⁾ Съответното законодателство включва Директива 2001/83/ЕО, Регламент (ЕО) № 726/2004, Регламент (ЕС) № 536/2014, Регламент (ЕС) 2017/745 и Регламент (ЕС) 2017/746.

⁽⁸⁾ Следва да се отбележи, че държавите членки признават необходимостта от подобряване на полезните взаимодействия в документа за размисъл на мрежата за ОЗТ „Взаимодействия между регулаторните въпроси и въпросите, свързани с ОЗТ, в областта на лекарствени продукти“, както и EUnetHTA и ЕМА в техния съвместен „Доклад за изпълнението на тригодишния работен план на ЕМА-EUnetHTA за 2012—2015 г.“

възможността за обща политика на ценообразуване на равнището на ЕС — с цел да се гарантира прозрачността и достъпът на всички граждани — за лекарствени продукти, медицинските изделия и диагностични изделия за ин витро като цяло, **както и тези, за които е извършена оценка на здравните технологии в частност**, за да се подобри достъпът за всички европейски граждани и да се избегне паралелният износ/внос въз основа само на цената. Това ще подпомогне ефективно работата на съответните национални комисии по линия на регистъра за наблюдение на максимално допустимите цени на някои медицински изделия, каквито съществуват в някои страни.

5.4. Въпреки че според обяснителния меморандум „понятието „здравни технологии“ трябва да се разбира в широк смисъл като лекарствени продукти, медицинско изделие или медицински или хирургични процедури, както и мерки с цел профилактика, диагностика или лечение на заболяванията, използвани в областта на здравеопазването“, обхватът на съвместните клинични оценки е ограничен до: лекарствени продукти, за които е в ход централизираната процедура за предоставяне на разрешение за търговия, нови активни вещества и съществуващи продукти, за които разрешението за търговия се разширява до ново терапевтично показание, и определени класове медицински изделия и медицински изделия за инвитро диагностика, за които съответните експертни групи, създадени в съответствие с Регламенти (ЕС) 2017/745 и (ЕС) 2017/746, са дали своето мнение или гледни точки и които са били избрани от Координационната група съгласно настоящия регламент.

5.5. Като част от усилията си за предотвратяване на дегенеративни заболявания, но също и за намаляване на необходимите хоспитализации на възрастни хора, които не са в състояние да се грижат сами за себе си, следва да се въведат мерки за подобряване на качеството на здравното обслужване и социалните грижи и по този начин за подобряването на безопасността и благосъстоянието на пациентите.

5.5.1. ЕИСК счита, че обхватът следва да се разшири и допълни с включването на превантивни мерки, като напр. оказване на подкрепа на болниците за наблюдение, превенция и ограничаване на вътреболничните инфекции. Конкретният пример се отнася до близо 37 000 ⁽⁹⁾ души в Европа, които умират всяка година в резултат на вътреболнична инфекция. Макар че е налице спешна необходимост от подобряване на сигурността на пациентите и качеството на предоставяните здравни услуги, с акцент върху превенцията на вътреболничните инфекции и рационалното използване на антибиотици, досегашните проучвания се ограничават само до ситуацията на национално равнище, където се констатира същите проблеми, на които се търси решение в настоящото предложение.

6. Колко ще струва предпочитаният вариант?

6.1. ЕИСК счита, че предпочитаният вариант е икономически ефективен, тъй като икономии за държавите членки и промишлеността компенсират в голяма степен разходите ⁽¹⁰⁾ в резултат на обединяването на ресурсите, избягването на дублирането и подобряването на предвидимостта на стопанската среда.

За да се осигурят достатъчно ресурси ⁽¹¹⁾ за съвместната работа, предвидена в настоящия регламент, ЕИСК подкрепя идеята да се предостави достатъчно финансиране за съвместната работа и доброволното сътрудничество, както и за рамката за подкрепа на тези дейности. Финансирането следва да покрива разходите за изготвяне на докладите за съвместни клинични оценки и за съвместни научни консултации. Освен това държавите членки следва да имат възможност да командирова национални експерти в Комисията, за да подпомогнат секретариата на Координационната група, както е посочено в член 3.

6.2. Разходите за контрол са включени в разходите, определени за идентифициране на нововъзникващи технологии, които ще бъдат оценени на равнище ЕС и подложени на съвместни клинични оценки. Сътрудничеството със съответните органи за лекарствени продукти и медицински изделия ще намали до минимум рисковете от грешки при изготвянето на работната програма на Координационната група, на която е възложено наблюдението. Както Комисията посочва, Координационната група ще бъде съставена от национални представители от органи за ОЗТ на държавите членки, а нейните подгрупи — от технически експерти, които извършват оценки. Предвидено е и обучение на националните органи за ОЗТ, за да се гарантира, че държавите членки с по-малко опит ще отговарят на изискванията за ОЗТ, макар това да не се споменава изрично в предложението.

⁽⁹⁾ <http://www.cleoresearch.org/en/>

⁽¹⁰⁾ Икономии на разходи, свързани със съвместните оценки (ООЕ — оценки на относителната ефективност), могат да достигнат 2 670 000 евро годишно.

⁽¹¹⁾ Общите разходи за предпочитания вариант се оценяват на приблизително 16 млн. евро. Евростат, разходи на доставчиците на здравни услуги.

6.3. Общите разходи за здравно обслужване (обществено и частно) на ЕС възлизат на близо 1 300 млрд. евро годишно ⁽¹²⁾ (в това число 220 млрд. евро за лекарствени продукти ⁽¹³⁾ и 100 млрд. евро за медицински изделия ⁽¹⁴⁾). С други думи, разходите за здравно обслужване възлизат средно на около 10 % от БВП на ЕС ⁽¹⁵⁾.

6.4. ЕИСК изразява съгласие с позицията, че през следващите години разходите за здравеопазване ще нарастват, като се имат предвид, наред с останалото, застаряването на населението в Европа, увеличаването на хроничните заболявания и сложността на новите технологии. В същото време обаче държавите членки се сблъскват с все по-големи бюджетни ограничения.

6.5. ЕИСК смята също, че с оглед на тези процеси държавите членки ще трябва да повишат допълнително ефективността на бюджетите си за здравеопазване, като се фокусират върху ефективните технологии и същевременно запазят съществуващите стимули за иновации ⁽¹⁶⁾.

6.6. ЕИСК би подкрепил използването на данъчни стимули в някои държави, както и евентуално преразглеждане във възходяща посока на прага по правилата „de minimis“ за държавните помощи. Едно предложение, което трябва да се разгледа, е да се обърне внимание на възможността да се преразгледа във възходяща посока прагът за държавните помощи „de minimis“ от 200 000 евро на поне 700 000 евро за МСП, осъществяващи дейност в секторите на здравеопазването и социалните грижи, и да се въведат допълнителни изисквания за качество, като функциониране въз основа на проекти, включващи няколко предприятия, инвестиции в областта на научните изследвания и иновациите, или реинвестиране на всички печалби в дружеството. Тези мерки могат да бъдат полезни за насърчаване на МСП и предприятията на социалната икономика да инвестират повече в научни изследвания и иновации, както и в развитието на сътрудничество, основано на мрежи ⁽¹⁷⁾. Също така ЕИСК счита, че държавите членки следва да подкрепят и финансират подходящи идеи и инициативи, идващи от стартиращи предприятия.

6.7. ЕИСК счита, че публичното финансиране е от голямо значение за ОЗТ и със сигурност би могло да бъде укрепено чрез съвместна работа, сътрудничество и избягване на дублирането на усилията. Всяка национална ОЗТ струва около 30 000 евро на националните органи и 100 000 евро на сектора ⁽¹⁸⁾. Да предположим, че 10 държави членки извършат ОЗТ за една и съща технология — ако вместо тях бъде изготвен съвместен доклад, могат да се реализират икономии от до 70 %, дори ако допуснем, че заради необходимата засилен координация една съвместна оценка ще струва три пъти по-скъпо от един национален доклад. Тези средства могат да се спестят или да се преразпределят към други свързани с ОЗТ аспекти. Въпреки това, предвид много високите цени на новите технологии, решаващо от значение е ОЗТ, които дадена държава членка използва за вземане на решение за възстановяване на разходите за определени технологии, да съответстват на терапевтичния арсенал на тази държава членка. За лечението на ракови заболявания, например, разходите за което обикновено са в размер над 100 000 евро на пациент, неподходящата клинична оценка ще струва много повече от средствата, спестени чрез съвместна оценка. Важно е да се посочи, че: „Европейската коалиция на пациентите, болни от рак (ЕСРС), приветства

⁽¹²⁾ Данни на Евростат. Работен документ на службите на Комисията — *Pharmaceutical Industry: a strategic sector for the European economy* („Фармацевтична та промишленост: стратегически сектор за европейската икономика“), ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, 2014 г.

Евростат, разходи за здравеопазване на всички държави членки, от 2012 г. или най-актуалните налични данни. Тези цифри са допълнени със здравни данни на СЗО за следните държави: Ирландия, Италия, Малта и Обединеното кралство (средногодишен обменен курс на ЕЦБ).

⁽¹³⁾ „Данни на Евростат. Работен документ на службите на Комисията — *Pharmaceutical Industry: a strategic sector for the European economy* („Фармацевтичната промишленост: стратегически сектор за европейската икономика“), ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, 2014 г.

⁽¹⁴⁾ Съобщение относно „Безопасни, ефикасни и иновативни медицински изделия и ин витро диагностични медицински изделия в интерес на пациентите, потребителите и медицинските специалисти“, COM(2012) 540 final. Анализ на Световната банка, EDMA, Esricom и Euscomed.

⁽¹⁵⁾ Европейска комисия. Европейски семестър, тематичен преглед: „Здравеопазване и здравни системи“, 2015 г. ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN). *Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU* („Политики за ограничаване на публичните разходи за фармацевтични продукти“), 2012 г. и http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf

⁽¹⁶⁾ Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ (ГД ECFIN). *Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU* (Политиките за ограничаване на публичните разходи за фармацевтични продукти в ЕС), 2012 г.

⁽¹⁷⁾ Понастоящем Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията ограничава размера на държавната помощ, която може да бъде отпусната на дружество, до 200 000 евро за период от три години, включително и под формата на данъчни облекчения. През 2008 г. в рамките на Европейския план за икономическо възстановяване ЕС временно увеличи горната граница на стойността на 500 000 евро в отговор на икономическата криза. Следва да се признае, че въздействието върху здравните системи на нарастващото търсене на здравни услуги, особено на тези, свързани с хора, които не са в състояние да живеят самостоятелно, ще бъде един от основните елементи в разходите за системите на здравеопазване на държавите членки. Поради това би било полезно да се предвиди специална система от стимули и подкрепа за предприятия, извършващи дейност по-специално в предоставянето на социални услуги по места.

⁽¹⁸⁾ ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN). Доклад за застаряването на населението за 2015 г. ОИСР, 2015 г. *Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges* („Разходи и политики за фармацевтичните продукти: тнали тенденции и бъдещи предизвикателства“).

предложението. Чрез избягването на дублирането на усилията задължителните съвместни клинични оценки ще премахнат риска от разминавания в резултатите и по този начин се сведат до минимум забавянията в достъпа до нови видове лечение“⁽¹⁹⁾. Също така Международната асоциация на взаимоспомагателните здравноосигурителни каси (AIM), организация на НПО в здравеопазването, „изразява задоволство, че Европейската комисия предлага на сътрудничеството в областта на ОЗТ да се даде постоянен статут на равнището на ЕС.“ [...] Обаче „AIM изразява загриженост, че при положение, че за ЕС се въведе само една клинична оценка, би имало по-голям натиск тази клинична оценка да се извърши възможно най-бързо, което би могло да се навреди на качеството и безопасността на грижите“⁽²⁰⁾.

6.8. Тъй като бюджетните последици от предложението се очаква да се проявят от 2023 г. нататък, вноската от бюджета на ЕС след 2020 г. ще бъде обсъдена при изготвянето на предложенията на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка (МФР) и ще отрази резултатите от преговорите по МФР за периода след 2020 г.

6.9. Предвид огромните икономически интереси секторът на здравните технологии е предразположен към конфликти на интереси. Много е важно ОЗТ да бъдат организирани по обективен, независим и прозрачен начин.

7. Какво ще бъде въздействието върху МСП и микропредприятията?

7.1. Предложението е от значение за малките и средните предприятия (МСП), които заемат особено важно място в сектора на медицинските изделия, както е посочено в параграф 4.2 по-горе. Въпреки това не се предвиждат специфични разпоредби за микропредприятията, тъй като не се очаква те да играят важна роля за пускането на нови здравни технологии на пазара. ЕИСК смята, че предложението ще е от полза за МСП и за предприятията от социалната икономика, работещи в сектора, като намали текущата административна тежест и разходите за привеждане в съответствие, свързани с представянето на множество досиета в изпълнение на различните изисквания на националните ОЗТ, но не е съгласен с липсата на специфични разпоредби относно МСП. По-конкретно, предвидените в предложението съвместни клинични оценки и съвместни научни консултации ще повишат предвидимостта на стопанската среда за сектора. Това е от особено значение за МСП и социалните предприятия, тъй като тенденцията при тях е да имат по-малък продуктов портфейл и по-ограничени целеви ресурси и възможности за ОЗТ. Трябва да се отбележи, че предложението не предвижда такси за съвместните клинични оценки и съвместните научни консултации, което е особено важно и от гледна точка на заетостта (намаляване на безработицата). Очаква се по-голямата предвидимост на стопанската среда в резултат на съвместната работа в областта на ОЗТ в ЕС да се отрази положително на конкурентоспособността на сектора на здравните технологии в ЕС. Предвидената в предложението ИТ инфраструктура се основава на стандартни ИТ инструменти (напр. за бази данни, обмен на документи, публикуване в интернет), които използват вече разработени в рамките на съвместните действия на мрежата EUnetHTA инструменти.

7.2. Действителен икономически стимул за МСП следва да бъде насърчаването на участието им в европейски програми за финансиране на развитието в рамките на националните стратегически референтни рамки (НСРР) след 2020 г. За периода 2014—2020 г. в НСРР има специфични разпоредби за научноизследователска и развойна дейност, насочена към намаляване на бедността и безработицата.

7.2.1. ЕИСК счита, че тези програми следва не само да бъдат запазени, но също така да бъдат разширени в по-широката рамка от принципи на предложението за регламент, и че те следва да служат за стимулиране на научните изследвания, развойната дейност и творчеството. В текста на предложението никъде не се споменават трети държави, но считаме, че не бива да се изключва сътрудничеството по предложението в случаите на съществуващи двустранни споразумения с тях. В крайна сметка всичко отново опира до крайния потребител и избора му.

Брюксел, 23 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁹⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI\(2018\)614772_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf)

⁽²⁰⁾ <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност“

[COM(2018) 20 final — 2018/0005(CNS)]

„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на специалния режим за малките предприятия“

[COM(2018) 21 final — 2018/0006 (CNS)]

„Изменено предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 904/2010 по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност“

[COM(2017) 706 final — 2017/0248 (CNS)]

„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на специалния режим за малките предприятия“

[COM(2017) 783 final — 2017/0349 (CNS)]

(2018/C 283/05)

Докладчик: **Petru Sorin DANDEA**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 15.12.2017 г., 9.1.2018 г., 5.2.2018 г.
Правно основание	член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	26.3.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	198/5/10
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията и препоръчва на държавите членки да го приемат и да го приложат бързо на практика, като се има предвид, че прекомерното разпокъсване на режима на ДДС в рамките на вътрешния пазар създава необосновани пречки пред развитието на малките предприятия.

1.2. ЕИСК подкрепя целта на Комисията крайният потребител да бъде бенефициерът на мерките, съдържащи се в разглеждания пакет. Той счита обаче, че намалените ставки и освобождаванията съгласно член 98, параграфи 1 и 2 от предложението за Директива 2018/0005 (CNS), следва да се прилагат преди всичко с оглед на последователното постигане на цел от общ интерес. В някои случаи подобни цели се преследват от организации посредници (като например службите за социално подпомагане и образователните служби), които не са крайни потребители. Освен това ЕИСК счита, че посредством увеличаване на таваните системата би трябвало да бъде отворена не само за микропредприятията, но и за малките и средните предприятия.

1.3. ЕИСК изразява съгласие с предложението на Комисията да изготви „отрицателен списък“ на стоките и услугите, по отношение на които не се прилагат намаленията, предвидени в проекта за директива, но отбелязва, че този списък не бива да води до неоснователно ограничаване на свободата на държавите членки да определят намалени ставки за някои продукти от общ интерес. Освен това държавите членки би трябвало и занапред да имат възможност да прилагат намалени ставки за стоките, за които се прилагат такива ставки в съответствие със съществуващите дерогации, посочени в действащата Директива 2006/112/ЕО.

1.4. Комисията счита, че режимът на намалени ставки не следва да се прилага по отношение на стоки и услуги, които представляват междинен ресурс. Според ЕИСК счита този подход води до проблеми в тълкуването, например при управлението на комплексни услуги, особено на онези, които са предоставяни от мрежи и клъстери от предприятия и консорциуми. Поради това той може да породи нееднозначни тълкувания в случаите, когато услуга, предоставена от едно от предприятията в групата, се заплаща на дружеството майка, което впоследствие я префактурира на същото предприятие, което я е предоставило. Ако в този случай не се приложи преференциалната ставка, това ще доведе до увеличаване на цените, което в крайна сметка ще се отрази на крайния потребител, макар и по косвен начин.

1.5. ЕИСК счита, че амбициозните цели, определени от Комисията в този пакет от регулаторни мерки, могат да бъдат постигнати само ако държавите членки положат необходимите усилия за приемането на окончателната система на ДДС в разумен срок.

1.6. ЕИСК е съгласен с предложението на Комисията да се разреши на държавите членки да използват две намалени ставки, достигащи най-малко 5 %, както и една друга ставка под 5 %, и счита, че те следва да се прилагат към определени класове стоки и услуги, както това се прави в някои държави членки. ЕИСК препоръчва на държавите членки да запазят намаленията, които се прилагат понастоящем към определени класове стоки или услуги от общ интерес. Освен това той счита, че държавите членки би трябвало да предложат списък на стоките и услугите, по отношение на които могат да се прилагат намалени ставки, за да се помогне на МСП да получат достъп до вътрешния пазар. Би трябвало да се помисли за провеждането на задълбочен анализ на възможността за въвеждане на по-високи ставки на ДДС за луксозните стоки.

1.7. Комитетът би искал да привлече вниманието на държавите членки върху важни аспекти на режима за ДДС, който се прилага за организациите и сдруженията, оказващи помощ на хора в неравностойно положение. В повечето случаи те не могат да възстановят големи суми поради ДДС, което значително намалява капацитета им да предоставят помощ на хора от групите в неравностойно положение. Затова Комитетът препоръчва институциите на ЕС и държавите членки да изключат тези организации от режима за ДДС. Освен това ЕИСК счита, че адвокатите, които работят *pro bono* или *pro deo*, не би трябвало да бъдат подложени на режима за ДДС, при условие че тези дейности не им носят доходи (или доходите се малки).

1.8. ЕИСК препоръчва на държавите членки да осигурят човешките, финансовите и логистичните ресурси, които са необходими на органите, отговарящи за борбата с престъпления в областта на ДДС, за да се гарантира, че разпоредбите на регламента са надлежно изпълнени, както е предложено от Комисията. Също така той смята за полезно държавите членки да проучат възможността за по-ефективно използване на цифровите технологии за борба с измамите в областта на ДДС, както и за насърчаване на доброволната подкрепа за по-голяма прозрачност на европейското законодателство в областта на ДДС.

2. Предложението на Европейската комисия

2.1. През април 2016 г. Европейската комисия публикува План за действие ⁽¹⁾ за модернизация на европейската система за ДДС. Предлаганият от нея механизъм включва три предложения за директиви ⁽²⁾ и едно предложение за регламент ⁽³⁾, като част от продължаващите усилия за изпълнение на плана.

2.2. В трите предложения за директиви се предлага изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност. Предложените промени се отнасят до специалния режим за малките предприятия, минималните ставки на ДДС и спазването на минималната стандартна ставка.

2.3. Европейските правила в областта на ДДС датират от преди повече от двадесет години и се основават на принципа на произхода. Комисията желае да ги модернизира и да създаде окончателна система на ДДС за трансграничния обмен на стоки между предприятията, която следва да се основава на данъчно облагане в държавата членка по местоназначение.

2.4. Целта на предложението на Комисията е да се въведе равнопоставено третиране в държавите членки, като се предвиди възможност за единна намалена ставка на ДДС без задължителен минимален праг и на две други ставки, достигащи най-малко 5 %. Комисията предлага също така стандартната ставка да се запази на минимално равнище от 15 %.

2.5. Комисията счита, че режимът на намалени ставки не би трябвало да се прилага по отношение на стоките и услугите, които представляват междинен ресурс в търговията, осъществявана в рамките на Съюза. Освен това тя предлага разпоредбите, включени в разглеждания пакет от мерки, да бъдат в полза на крайния потребител.

⁽¹⁾ COM(2016) 148 final — План за действие във връзка с ДДС — Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС — Време за избор.

⁽²⁾ COM(2017) 783 final — Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на задължението за спазване на минимален размер на данъчната ставка.

⁽³⁾ COM(2017) 706 final — Изменено предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност.

2.6. В предложението за регламент се препоръчва да се измени Регламент (ЕС) № 904/2010, който съдържа мерки за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност. Основните препоръчани промени включват обмен на информация без предварително искане, съвместни одити, реда и условията на процедурите за възстановяване на ДДС на данъчнозадължени лица, които не са установени в държавата членка по възстановяване, укрепване на Eurofisc чрез съвместен капацитет за анализ на риска и възможността да координира запитванията и да си сътрудничи с Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Европол за разкриване на сериозни случаи на измами с ДДС, както и с Европейската прокуратура, актуализиране на условията за обмен на информация между компетентните органи и споделяне на информацията относно данъчните режими 42 и 63 и относно регистрацията на превозни средства⁽⁴⁾.

3. Общи и конкретни бележки

3.1. Предвид прекомерната фрагментация на режима на ДДС на равнището на държавите членки и неговата неефективност по отношение на измамите, но също и на пречките пред малките предприятия, които спъват тяхната дейност в областта на търговията и инвестициите, ЕИСК приветства предложението на Комисията и препоръчва на държавите членки да го приемат и приложат в кратки срокове.

3.2. Комисията счита, че режимът на намалени ставки не следва да се прилага по отношение на стоки и услуги, които представляват междинен ресурс. Този подход обаче води до проблеми в тълкуването, например при управлението на комплексни услуги, особено на онези, които са предоставяни от мрежи и клъстери от предприятия и консорциуми. Поради това той може да породи нееднозначни тълкувания в случаите, когато услуга, предоставена от едно от предприятията в групата, се заплаща на дружеството майка, което впоследствие я префактурира на същото предприятие, което я е предоставило. Ако в този случай не се приложи преференциалната ставка, това ще доведе до увеличаване на цените, което в крайна сметка ще се отрази на крайния потребител, макар и по косвен начин.

3.3. Комисията предлага в бъдеще системата на ДДС да се основава на принципа на държавата на местоназначение. ЕИСК счита, че това следва да бъде важна стъпка по пътя към окончателната европейска система на ДДС и насърчава Комисията и държавите членки да ускорят процеса и да внесат яснота при определянето на различните стоки и услуги.

3.4. Комисията предлага да се запази минималното равнище на стандартната ставка на ДДС от 15 %. ЕИСК би желал да отбележи, че в повечето държави — членки на ЕС, ДДС е един от основните източници на приходи в държавния бюджет, и поради това подкрепя предложението на Комисията.

3.5. Повечето държави членки прилагат намалена ставка на ДДС за хранителни продукти, лекарства или книги, както и за предоставяне на основни услуги, като например здравни грижи и социално подпомагане. ЕИСК е съгласен с предложението на Комисията да се разреши на държавите членки да използват две намалени ставки, достигащи най-малко 5 %, както и една друга ставка под 5 %, и счита, че те следва да се прилагат към определени класове стоки и услуги, както това се прави в някои държави членки. Използването на тези намалени ставки задълбочава необходимостта от информиране на МСП, които са активни и извън националния си пазар. Би трябвало да се помисли за провеждането на задълбочен анализ на възможността за въвеждане на по-високи ставки на ДДС за луксозните стоки.

3.6. Комисията изтъква, че в контекста на новия режим, основан на принципа на държавата на местоназначение, биха могли да възникнат нарушения на конкуренцията за определени услуги или стоки. За справяне с този проблем, Комисията предлага на базата на статистическа класификация да се изготви отрицателен списък на стоките и услугите, за които се прилага стандартната ставка на ДДС. Като подкрепя предложението на Комисията и подчертава задължението на държавите членки да се съобразяват с подобен списък, ЕИСК би желал да подчертае, че е важно, след като се вземе решение за един такъв списък, той да не води до неоснователно ограничаване на свободата на действие, с която разполагат държавите членки при определяне на намалени данъчни ставки за някои стоки от общ интерес. Освен това държавите членки би трябвало и напред да имат възможност да прилагат намалени ставки за стоките, за които се прилагат такива ставки в съответствие със съществуващите дерогации, посочени в действащата Директива 2006/112/ЕО. Поради това предложението от Европейската комисия отрицателен списък (приложение IIIa) следва да бъде съобразен с установените правила в държавите членки. При всички случаи следва да се посочи ясно, че тази намалена ставка на ДДС може да се запази за предоставянето на трудоемки услуги, особено от страна на МСП.

3.7. Като се има предвид, че предлаганата от Комисията нова система на ДДС, приложима по отношение на малките предприятия, им помага, като им дава възможност да използват перспективите, които разкрива единният пазар, ЕИСК е на мнение, че таваните, предложени в член 284, параграф 1 и член 284, параграф 2, буква а), би трябвало да са съобразени по-добре с размера на оборота, определен в член 280а, параграф 1. С други думи, в предложението на Комисията максималният годишен оборот, при който микропредприятията могат да се ползват от данъчните облекчения, предвидени в предложението за директива, е определен на 85 000 евро. Таванът за обема на трансграничните продажби е 100 000 евро, така че

⁽⁴⁾ За по-подробна информация вж. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> и http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_bg.htm.

предложеният режим се прилага по-скоро по отношение на микропредприятията. ЕИСК е на мнение, че таваните следва да бъдат установени по такъв начин, че и МСП да бъдат обхванати от този нов режим. Желателно е също така мерките, предназначени за МСП, да могат да се прилагат и по отношение на социалните предприятия, особено когато те предоставят услуги в социалната сфера и образованието. Освен това ЕИСК счита, че трябва да се предвидят допълнителни мерки, за да могат и МСП да се ползват от намаляване на административните разходи, които в предложения от Комисията режим се прилагат само по отношение на микропредприятията.

3.8. ЕИСК счита, че за улесняване на достъпа на МСП до вътрешния пазар на ЕС, държавите членки би трябвало да изготвят списък на стоки и услуги, за които се прилагат намалени ставки на ДДС. Той следва да бъде предоставен на разположение на икономическите субекти в цяла Европа.

3.9. ЕИСК изразява съгласие с предложените от Комисията опростявания на задълженията, които следва да изпълняват предприятията по отношение на регистрация и деклариране, и счита, че те ще им помогнат да се развиват по-бързо и ще улеснят достъпа им до единния пазар.

3.10. Следователно, макар и да изразява съгласие с целта на Комисията разпоредбите, съдържащи се в разглеждания пакет от мерки, да бъдат в полза на крайния потребител, ЕИСК счита, че намалените ставки и освобождаванията съгласно член 98, параграфи 1 и 2 от предложението за Директива 2018/0005 (CNS), следва да се прилагат преди всичко с оглед на последователното постигане на цел от общ интерес. В някои случаи подобни цели се преследват от организации посредници (като например службите за социално подпомагане и образователните служби), които не са крайни потребители. Освен това, с оглед на улесняването на достъпа до правна защита за всички, е важно да се предвиди по-ниска ставка на ДДС за адвокатските услуги, предоставяни на хора в неравностойно положение.

3.11. ЕИСК признава, че включените във втория пакет разпоредби не обхващат областта на ДДС в изчерпателна степен. И все пак Комитетът би искал да привлече вниманието на държавите членки върху важни аспекти на режима за ДДС, който се прилага за организациите и сдруженията, оказващи помощ на хора в неравностойно положение. В повечето случаи те не могат да възстановят големи суми поради ДДС, което значително намалява капацитета им да предоставят помощ на хора от групите в неравностойно положение.

3.12. Комисията предлага 2022 г. като краен срок за транспониране на директивата. ЕИСК препоръчва на Комисията и на държавите членки да предвидят по-кратък срок за прилагане, предвид факта, че с новия режим дейностите на предприятията ще бъдат улеснени и те ще имат по-големи перспективи на единния пазар. ЕИСК предлага Комисията да стартира, в сътрудничество с държавите членки, голяма медийна информационна кампания за популяризиране на новата система на ДДС и нейните изисквания.

3.13. Като взе предвид, че през 2015 г. общият размер на загубите, понесени от държавите членки в областта на събиране на ДДС, възлизаше на 152 милиарда евро, ЕИСК приема мерките, препоръчани от Комисията в предложението ѝ за регламент относно административното сътрудничество. Тъй като наред с Eurofisc, OLAF и Европейската прокуратура ще бъдат привлечени към разследванията на измамите с ДДС при трансгранични операции, капацитетът за откриване на измамите в държавите членки ще се подобри.

3.14. ЕИСК препоръчва на държавите членки да осигурят необходимите човешки, финансови и логистични ресурси на органите, отговарящи за борбата с престъпления в областта на ДДС, за да се гарантира, че разпоредбите на регламента се изпълняват надлежно, както е предложено от Комисията. Също така той смята за полезно държавите членки да проучат възможността за по-ефективно използване на дигитовите технологии за борба с измамите в областта на ДДС и за подобряване на доброволното спазване на действащите разпоредби.

3.15. ЕИСК припомня, че предложи създаването на форум⁽⁵⁾, който да гарантира обмен на най-добри практики в събирането на приходите и да открива възможностите за развиване на административния капацитет на държавите членки за целите на борбата с измамите с ДДС в областта на трансграничните трансакции, като в същото време се подобрява функционирането на вътрешния пазар. Комисията би трябвало да създаде този форум.

3.16. ЕИСК отбелязва, че амбициозните цели, определени от Комисията в този пакет от регулаторни мерки, могат да бъдат постигнати само ако държавите членки положат необходимите усилия за приемането на окончателната система на ДДС в разумен срок.

Брюксел, 23 май 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Вж. становището на ЕИСК ЕСО/442 относно „Пакет във връзка с реформата на ДДС (I)“ (все още непубликувано в Официален вестник).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз

[COM(2017) 797 final — 2017/0355 (COD)]

(2018/C 283/06)

Докладчик: **Christian BÄUMLER**

Докладчик: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Консултация	Сезиране от Съвета на Европейския съюз: 10.1.2018 г. Сезиране от Парламента: 18.1.2018 г.
Правно основание	член 153, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	25.4.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	164/22/9
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя усилията на Комисията да направи така, че условията на труд за всички работници, особено за тези с нетипична заетост, да станат по-прозрачни и по-предвидими като конкретна стъпка към прилагането на Европейския стълб на социалните права.

1.2. ЕИСК изразява съжаление, че не е било възможно да се преразгледа и актуализира Директивата относно писмената декларация (Директива 91/533/ЕИО) в рамките на социалния диалог. Той изтъква, че социалните партньори изпълняват специфична роля при регулирането на прозрачни и предвидими условия на труд чрез социален диалог и колективно договаряне, като се зачитат многообразието сред държавите членки и националните практики.

1.3. ЕИСК обръща внимание и на факта, че в доклада по REFIT се отбелязва, че Директива 91/533/ЕИО носи ясна европейска добавена стойност, постига своята цел, остава важна част от достиженията на правото на ЕС и продължава да е релевантна за всички заинтересовани страни. Установени са обаче недостатъци по отношение на ефективността, персоналния обхват на директивата и нейното прилагане.

1.4. Някои държави членки разглеждаха предизвикателствата на нетипичните форми на заетост и въведаха предпазни мерки под формата на колективни трудови договори, социален диалог или законодателство с оглед на осигуряването на справедливи условия на труд и преход с различни възможности за професионално развитие на пазарите на труда, и ЕИСК изрично приветства това. Комисията би трябвало да поясни, че подобни защитни мерки би трябвало да се подкрепят, при пълно зачитане на автономията на социалните партньори.

1.5. ЕИСК разбира целите на предложението на Комисията за директива относно прозрачни и предвидими условия на труд, което би трябвало да доведе до по-добра защита на работниците, по-специално на тези с нетипична заетост. ЕИСК посочва, че само едно балансирано, стабилно от правна гледна точка, ясно и достатъчно мотивирано предложение ще бъде в състояние да гарантира необходимото сближаване и да осигури последователно прилагане на европейския пазар на труда на задълженията, произтичащи от предложената директива.

1.6. ЕИСК признава особеното положение на физическите лица в качеството на работодатели, на микропредприятията и на малките предприятия, които могат и да не разполагат с ресурсите, достъпни на средните и големите предприятия, когато изпълняват задълженията си по предложената директива. Ето защо ЕИСК препоръчва Европейската комисия и държавите членки да оказват подходящо съдействие и помощ на такива предприятия, за да им помагат да изпълняват тези задължения. Използването на образци и модели за писмени заявления, както вече е предвидено в предложението, е добър пример и би трябвало да се проучат и други практически мерки.

1.7. За да се гарантира ефективност на правата, предвидени в законодателството на Съюза, персоналният обхват на Директивата относно писмената декларация би трябвало да се актуализира, за да бъде отразено развитието на пазара на труда, като същевременно се зачитат националните практики. Според Комисията в своята съдебна практика Съдът на Европейския съюз е установил критерии за определяне на статута на работник, които са подходящи за определянето на персоналният обхват на настоящата директива. Определението за „работник“ се основава на тези критерии. Комисията би трябвало да разгледа възможността за публикуване на насоки, които да помагат на работодателите при изпълнението на техните задължения и повишават осведомеността на работниците, като по този начин се намалява рискът от съдебни спорове.

1.8. ЕИСК подчертава, че държавите членки трябва да могат да определят, в рамките на социалния диалог, кой попада в обхвата на определението за „работник“, но то трябва да се тълкува с оглед на целта на директивата, а именно насърчаване на по-сигурна и предвидима заетост, като същевременно се гарантира гъвкавостта на пазара на труда и се подобряват условията на живот и труд. ЕИСК подчертава, че поради тази причина то би трябвало да обхване домашните работници, моряците и рибарите. Условията на труд на моряците вече са регулирани до голяма степен от Споразумението на социалните партньори относно Морската трудова конвенция на МОТ от 2006 г., която е приложение към Директива на Съвета 2009/13/ЕО.

1.9. ЕИСК посочва, че включеният в определението за работник критерий лицето да е под ръководството на друго лице би могъл да възпрепятства включването в обхвата на директивата на работниците през платформи. Поради това той препоръчва допълнително изясняване, така че и такива работници да могат да се ползват от защитата на директивата. ЕИСК счита обаче, че хората, използващи платформи, които са действително самостоятелно заети и независими, би трябвало да бъдат изключени от приложното поле на директивата.

1.10. ЕИСК препоръчва да бъде изяснен персоналният обхват на директивата по отношение на определението за работодател, тъй като понастоящем той не е уточнен.

1.11. ЕИСК подкрепя преформулираното задължение за предоставяне на работниците на информация относно условията на труд при възникване или изменение на трудовото правоотношение, както и пояснението, че това трябва да бъде извършено най-късно в началото на такова правоотношение или при настъпването на промени. ЕИСК признава, че може да има основателни оперативни причини за допускане на известна ограничена гъвкавост в случай на микро- и малките предприятия, като същевременно се гарантира, че работниците са информирани за своите условия на труд на възможно най-ранен етап от започването на трудовото правоотношение.

1.12. ЕИСК отбелязва, че предложението позволява социалните партньори да сключват колективни споразумения, които изхождат от минималните изисквания, свързани с условията на труд. ЕИСК подкрепя това предложение, при условие че се постигат целите на директивата и че цялостната защита на работниците е приемлива и не се поставя под въпрос.

1.13. Според ЕИСК работата на повикване не може да продължи да съществува като форма на заетост без референтен период и подходящо предварително уведомление. ЕИСК препоръчва трудовите договори за работа на повикване да гарантират определен брой часове или съответстващо заплащане.

1.14. ЕИСК подкрепя разпоредбите относно минималните изисквания, свързани с условията на труд, по-специално по отношение на продължителността на изпитателния срок, ограниченията върху паралелната трудова заетост, минималната предсказуемост на труда, преминаването към друг вид заетост, когато това е възможно, и предоставянето на безплатно обучение, когато то е необходимо на работника за извършване на работата. ЕИСК препоръчва обаче да се изяснят някои аспекти и отговорността да бъде оставена на националното равнище съгласно националните практики в областта на правото и социалния диалог.

1.15. ЕИСК счита, че с оглед на ефективното прилагане на директивата, работниците имат право да бъдат защитени от уволнение или да бъдат предприети други мерки със същия ефект, тъй като те са се позовали на правата си по силата на директивата. При подобни обстоятелства е разумно от работодателя да се изиска по искане на работника да потвърди в писмена форма основанията за уволнението.

1.16. Предложението предвижда инструменти, с които да се санкционират нарушенията на задълженията за предоставяне на информация по директивата. В свое предходно становище ЕИСК привлече вниманието към този пропуск и призова той да бъде отстранен. ЕИСК счита, че когато са основателни, санкциите би трябвало да съответстват на равнището на вредите, понесени от работника. ЕИСК приветства разпоредбата по член 14, параграф 1, която дава на работодателите 15 дни да предоставят липсващата информация.

1.17. В предложението са определени минимални стандарти за сближаване и е важно работниците, които понастоящем се ползват от по-добри материални права, да не изпитват страх от влошаване на своите съществуващи права при прилагането на директивата. Поради това ЕИСК подкрепя съдържащата се в предложението изрична клауза за недопускане на влошаване на условията. Въпреки това ЕИСК препоръчва редом с гаранцията, че няма да има влошаване на общото ниво на защита, в директивата да се заяви по-ясно, че не бива да има влошаване на условията в отделните области, обхванати от директивата.

2. Контекст на предложението

2.1. Предложената директива за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз (2017/0355 (COD)) е предназначена да замени настоящата Директива 91/533/ЕИО на Съвета от 14 октомври 1991 г. относно задължението на работодателя да информира работниците и служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение („Директива относно писмената декларация“). Тя би трябвало да допълни и други съществуващи директиви на ЕС.

2.2. Предложението има за правно основание член 153, параграф 2, буква б) от Договора за функционирането на Европейския съюз и се опира на оценката на съществуващото законодателство на ЕС, извършена по REFIT. В доклада по REFIT се отбелязва, че Директивата относно писмената декларация носи ясна европейска добавена стойност, постига своята цел, остава важна част от достиженията на правото на ЕС и продължава да е релевантна за всички заинтересовани страни. Установени са обаче недостатъци по отношение на ефективността, персоналният обхват на директивата и нейното прилагане.

2.3. Очаква се разходите по издаването на нова или изменена писмена декларация да бъдат 18-153 евро за МСП и 10-45 евро за по-големите дружества. Предприятията ще имат и еднократни разходи, свързани със запознаването с новата директива: средно 53 евро за МСП и 39 евро за по-големите дружества. Очаква се разходите за отговор на исканията за нова форма на заетост да бъдат подобни на тези, свързани с издаването на нова писмена декларация.

2.4. Работодателите очакват някои скромни непреки разходи (правни консултации, преработване на системите за работните графици, време, отделено за управление на човешките ресурси, информиране на персонала). Загуба на гъвкавост ще е налице само за ограничен брой работодатели, а именно за тази малка част от работодателите, които използват широко най-гъвкавите форми на заетост.

2.5. На 26 април 2017 г. и 21 септември 2017 г. Комисията започна консултация от два етапа с европейските социални партньори относно възможната посока и съдържанието на действието на Съюза, съгласно член 154 от ДФЕС. Социалните партньори изразиха различни мнения относно необходимостта от законодателни мерки за преразглеждане на Директива 91/533/ЕИО. Както и в свое предходно становище, ЕИСК посочва, че прозрачните и предвидими условия на труд би трябвало да бъдат договаряни преди всичко от социалните партньори в рамките на социален диалог ⁽¹⁾, и изразява съжаление, че не е постигнато споразумение между социалните партньори за започване на преки преговори с цел сключване на споразумение на равнището на Съюза.

2.6. Комисията посочва, че светът на труда и трудовите правоотношения се развива значително след приемането на Директива 91/533/ЕИО относно задължението на работодателя да информира работниците и служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение (наричана по-нататък „Директива относно писмената декларация“). През последните 25 години пазарът на труда става все по-гъвкав. През 2016 г. една четвърт от всички трудови договори са били за „нестандартни“ форми на заетост, а през последните десет години над половината от всички нови работни места са били „нестандартни“. Цифровизацията също съдейства за създаването на нови форми на заетост.

2.7. В предложението Комисията отбелязва, че гъвкавостта, която носят новите форми на заетост, е основен двигател за създаването на работни места и растеж на пазара на труда. От 2014 г. насам бяха създадени повече от пет милиона нови работни места, от които новите форми на заетост представляват почти 20 %.

2.8. Въпреки това Комисията признава също така, че тези тенденции са довели до нестабилност и увеличаваща се липса на предвидимост в някои работни взаимоотношения. Това важи особено за работниците в най-несигурно положение. Между 4 и 6 милиона работници са с договори за работа на повикване и договори за непостоянна работа, като много от тях разполагат с малко индикации за това кога и колко време ще работят. Близко един милион души са обхванати от клаузи за изключителност, които им забраняват да работят за друг работодател. От друга страна, шестото европейско проучване на условията на труд (2015 г.) установи, че 80 % от работниците от ЕС-28 са удовлетворени от своите условия на труд.

⁽¹⁾ ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 30.

2.9. Някои държави членки разглеждаха предизвикателствата на нетипичните форми на заетост и въведаха предпазни мерки под формата на колективни трудови договори, социален диалог или законодателство с оглед на осигуряването на справедливи условия на труд и преход с различни възможности за професионално развитие на пазарите на труда, и ЕИСК изрично приветства това. Комисията би трябвало да определи в съображенията, че трябва да се спазват определени форми на защита, например тези в Белгия и Швеция. В Белгия, например, системата за започване на допълнителна работа в различните сектори се основава на принципа работниците вече да имат друга основна работа.

3. Общи бележки

3.1. В своите становища относно европейския стълб на социалните права ⁽²⁾ ЕИСК насърчи също държавите членки и ЕС да създадат и поддържат проста, прозрачна и предсказуема регулаторна рамка, благоприятстваща адаптивността и укрепваща и поддържаща правата на работниците и принципите на правовата държава, чрез която ЕС да може да насърчава стабилна правна рамка за колективно трудово договаряне и социален диалог при прилагането на съчетание от гъвкавост и сигурност. В своето първо становище относно европейския стълб на социалните права ⁽³⁾ ЕИСК подчерта, че условията за пазарите на труда трябва да подкрепят нови и по-разнообразни кариерни възможности. В професионалния живот са необходими различни форми на създаване на работни места и на труд. Това изисква подходяща законодателна среда за защита на заетостта, която да осигури рамка за справедливи условия на труд и да стимулира назначаването в рамките на всички видове договори за заетост.

3.2. ЕИСК отбелязва, че нетипичните форми на заетост могат да имат значителни последици както за отделните лица, така и за обществото. Несигурната заетост би могла например да попречи на създаването на семейство, покупката на жилище и на други лични проекти. Трябва да се помни, че младите хора, жените и хората с мигрантски произход са особено засегнати от тези форми на заетост. По-ниското заплащане, с което нетипичните форми на заетост често са свързани, може в някои случаи да наложи отпускането на допълнителни социални обезщетения и да окаже отрицателно въздействие върху пенсионните права и размера на пенсиите.

3.3. ЕИСК подкрепя целта на Комисията да се гарантира, че динамичните иновативни пазари на труда, които са в основата на конкурентоспособността на ЕС, са уредени по начин, който осигурява минимално равнище на защита за всички работници и по-висока производителност за работодателите в по-дългосрочен план и дава възможност за сближаване за постигане на по-добри условия на живот и труд в целия ЕС. ЕИСК посочва, че само едно балансирано и стабилно от правна гледна точка, ясно и достатъчно мотивирано предложение ще бъде в състояние да гарантира необходимото сближаване и да осигури единно прилагане на европейския пазар на труда на задълженията, произтичащи от обсъжданата част на трудовото законодателство.

3.4. Комисията посочва, че регулаторната система в целия ЕС става все по-сложна. Според Комисията по този начин се увеличава рискът от конкуренция въз основа на подбиване на социалните стандарти, което има вредни последици както за работодателите, които са обект на неустойчив конкурентен натиск, така и за държавите членки, които губят приходи от данъци и вноски за социално осигуряване. ЕИСК подкрепя целта на Комисията да бъдат определени минимални изисквания за работниците с нетипични форми на заетост при спазване на националните правни системи и системите за социален диалог, които защитават по-специално онези работници, които не са обхванати от колективни трудови договори.

3.5. Според ЕИСК предложението е една от основните инициативи на Комисията по европейския стълб на социалните права, провъзгласен съвместно от Европейския парламент, Съвета и Комисията по време на Социалната среща на върха за справедливи работни места и растеж в Гьотеборг на 17 ноември 2017 г. Стълбът служи за ориентир при подновяването на процеса на сближаване на социалните стандарти на по-високо равнище в променящата се реалност на пазарите на труда. Настоящата директива би трябвало да спомогне за прилагането на принципите на стълба относно „Сигурна и гъвкава заетост“ и „Информация за условията на работа и защита в случай на уволнение“. Съществуват различни мнения как тези принципи да бъдат прилагани най-ефективно. Според някои предложението на Комисията е значима стъпка в правилната посока, докато други считат, че то излиза извън границите на необходимото.

3.6. ЕИСК обаче подчертава, че социалният диалог и колективното трудово договаряне би трябвало да останат най-важният инструмент за установяване на прозрачни, предвидими и достойни условия на труд, като Европейската комисия би трябвало да внимава да не се намесва в социалния диалог и колективното трудово договаряне или да не ги възпрепятства.

⁽²⁾ ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10, ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 145

⁽³⁾ ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

4. Конкретни бележки

4.1. Обхват и определения

4.1.1. Съгласно член 1, параграф 2 минималните права, предвидени в директивата, се прилагат за всеки работник в Съюза. За да се гарантира ефективност на правата, предвидени в законодателството на Съюза, персоналният обхват на Директивата относно писмената декларация би трябвало да се актуализира, за да бъде отразено развитието на пазара на труда, като същевременно се зачитат националните практики. Според Комисията в своята съдебна практика Съдът на Европейския съюз е установил критерии за определяне на статута на работник, които са подходящи за определянето на персоналния обхват на настоящата директива. Определението за работник в член 2, параграф 1 се основава на тези критерии. Те гарантират последователно прилагане на персоналния обхват на директивата, като едновременно с това оставят възможност на националните органи и съдилища да я прилагат към конкретни ситуации. Ако отговарят на тези критерии, домашните работници, работниците на повикване, работниците с непостоянна работа, работниците със заплащане чрез ваучери, работниците през платформи, стажантите и чираците могат да попаднат в обхвата на настоящата директива.

4.1.2. ЕИСК посочва, че критерият лицето да е под ръководството на друго лице би могъл да възпрепятства включването в обхвата на директивата на работниците през платформи. Затова в съображенията би трябвало да бъде посочено, че алгоритмите може да са задължителни за работниците, както са задължителни и устните или писмените инструкции. Лицата, които наистина са самостоятелно заети и които използват платформи, би трябвало да бъдат изключени от обхвата на директивата.

4.1.3. ЕИСК подчертава, че държавите членки и социалните партньори трябва да могат да определят в рамките на социалния диалог кой попада в обхвата на „работник“, но тълкуването трябва да е в контекста на общата цел на директивата, а именно да се подобрят условията на труд чрез насърчване на по-сигурна и предвидима заетост, като същевременно се гарантира гъвкавостта на пазара на труда. Съдът на ЕС подчертава (вж. например решението по дело C-393/10, O'Brien), че държавите членки могат да не прилагат правна уредба, която би могла да застраши постигането на целите, преследвани от дадена директива, като по този начин я лиши от полезното ѝ действие.

4.1.4. ЕИСК се опасява, че самото определение за работодател в предложението би могло да доведе до объркване и усложняване. Чрез определянето на работодател като „едно или повече физически или юридически лица, които пряко или непряко са страна по трудово правоотношение с работник“ с предложението се въвежда нова концепция за определяне на работодателите. Обикновено има само един работодател за дадено трудово правоотношение. В това отношение е необходимо позоваване на приложимото национално законодателство.

4.1.5. ЕИСК изтъква, че изключението, предвидено в член 1, параграф 6, би могло да доведе до неоправдано неравно третиране на домашните работници, що се отнася до достъпа до по-добра работа, допълнителното обучение и упражняването на техните права. Тази разлика в третирането е необоснована и в действителност забранена, като се има предвид, че няколко държави — членки на ЕС, вече ратифицираха и следователно са задължени да спазват Конвенция № 189 на МОТ относно достойния труд за домашните работници.

4.1.6. ЕИСК приветства обстоятелството, че член 1, параграф 7 от директивата би трябвало да се прилага за моряците и рибарите. По отношение на условията на труд на моряците, регулирани с Директива на Съвета 2009/13/ЕО, ЕИСК е на мнение, че би трябвало да се обмисли съвместимостта на предложената директива със специфичните особености на морската професия.

4.2. Задължение за предоставяне на информация

4.2.1. ЕИСК подкрепя факта, че съгласно член 4, параграф 1 от предложението работниците трябва да бъдат информирани за важните условия на труд в началото на трудовото правоотношение. Това е единственият начин да се гарантира, че и двете страни са запознати със своите права и задължения, когато сключват трудовото правоотношение. Предоставянето на информация на по-късен етап е в ущърб единствено на работещите, като в случаите на трудови правоотношения с кратка продължителност те губят изцяло защитата, на която имат право. Въпреки това ЕИСК признава, че може да настъпят изключителни обстоятелства, които е възможно да попречат на микро- и малките предприятия да предоставят информация на първия ден. ЕИСК препоръчва за микро- и малките предприятия да бъде предвидено кратко удължаване на сроковете за предоставяне на информация. ЕИСК също така признава, че един разширен пакет от информация би могъл да създаде тежест за предприятията, особено за микро- и малките предприятия. Ето защо ЕИСК счита, че на физическите лица, малките и микропредприятията би трябвало да се предоставят помощ и подкрепа, включително и от сдруженията на МСП, за да им се помогне да изпълняват задълженията си съгласно директивата.

4.2.2. В член 4, параграф 1 от предложението се предвижда документът с информацията за трудовото правоотношение да се предава по електронен път, за да бъде лесно достъпен за работника. ЕИСК обаче счита, че е важно да се гарантира действителното уведомяване на работника. Той препоръчва работодателите и работниците да имат възможност да се договарят относно метода на предаване на документа и във всеки случай уведомяването да се счита за извършено само след като работникът е потвърдил получаването.

4.2.3. ЕИСК изразява съгласие, че информацията относно изменения в основните условия на труд трябва да се предостави при първа възможност и най-късно при настъпването на измененията. Това отстранява сериозен пропуск в настоящата Директива относно писмената декларация, съгласно която информация за промените трябва да се изпрати в писмен вид едва месец след тяхното настъпване (член 5, параграф 1). За да се избегне прекомерна административна тежест, би трябвало да се предвиди, че измененията, произтичащи от промени в приложимите правни и административни изисквания или от колективни трудови договори, не трябва да бъдат съобщавани индивидуално от дадено дружество, тъй като в много държави членки тези изменения се съобщават от законодателите и социалните партньори.

4.2.4. Член 6, параграф 1 до голяма степен съответства на съществуващите разпоредби (член 4, параграф 1 от Директивата относно писмената декларация). ЕИСК отбелязва по-подробната информация (сега в буква в) за обезщетенията в брой и в натура.

4.2.5. ЕИСК приветства задължението по член 6, параграф 2 за предоставяне на повече информация на командированите работници. Той препоръчва да се поясни, че тези разпоредби допълват съществуващите, или с други думи, че тази информация трябва да се предоставя в допълнение към информацията по член 6, параграф 1 и член 3, параграф 2. Няма яснота по въпроса кога ще влезе в сила преразгледаната Директива 96/71/ЕО; въпреки това ЕИСК посочва, че разпоредбите на тази директива трябва да съответстват на окончателното споразумение относно преразглеждането на Директивата относно командироването на работници.

4.2.6. ЕИСК отбелязва, че позоваването на уебсайта, който трябва да бъде създаден във всяка държава членка (съгласно член 5, параграф 2, буква а) от Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението), не отговаря по подходящ начин на изискването за предоставяне на информация. Това се дължи на обстоятелството, че позоваването предполага, че всяка държава членка е изпълнила изцяло задължението си по Директивата за осигуряване на изпълнението и че командированите работници могат да разбират информацията от гледна точка както на съдържанието, така и на езика. Като се има предвид, че много държави, сред които и Германия, не са изпълнили в задоволителна степен задължението си по член 5 от Директива 2014/67/ЕО въпреки изтичането на срока за изпълнение, позоваването е излишно, ако на уебсайтовете се предоставя само много обща информация, и то не на подходящите езици.

4.2.7. ЕИСК отбелязва, че просто да се включи позоваване на действащите разпоредби, както е предвидено в член 6, параграф 3, не е достатъчно, за да са изпълнени изискванията за надлежно информирание на чуждестранните работници, ако тези разпоредби не са достъпни на език, който те могат да разберат. Особено когато става въпрос за възнаграждението, което могат да очакват в чужбина, чуждестранните работници трябва да бъдат информирани пряко, а не чрез позоваване на разпоредби, които те не могат да разберат.

4.2.8. Член 6, параграф 4 създава изключение от задължението за предоставяне на информация за задачите в друга държава, чиято продължителност не надвишава четири последователни седмици. ЕИСК изразява загриженост, че това би могло да създаде правен пропуск, който дава възможност за заобикаляне на изискванията за предоставяне на информация. Той препоръчва да се направи своевременна оценка на това изключение.

4.3. Минимални изисквания, свързани с условията на труд

4.3.1. ЕИСК подкрепя целта на Комисията разпоредбите на член 7, параграф 1 да послужат за въвеждане на единни минимални стандарти за продължителността на изпитателния срок. Подобно на изключението по член 7, параграф 2, тази разпоредба е в интерес както на работодателите, така и на работниците. Изпитателните срокове позволяват на работодателите да се уверят, че работниците са подходящи за длъжността, на която са наети, като едновременно с това осигуряват на работниците допълнителна подкрепа и обучение. За тези периоди може да е характерна по-слаба защита срещу уволнение. Всяко влизане на пазара на труда или преход към нова длъжност не би трябвало да бъдат предмет на продължителна несигурност. Следователно, както е установено в европейския стълб на социалните права, изпитателните срокове би трябвало да бъдат с разумна продължителност. ЕИСК посочва, че член 7, параграф 2 ще позволи на държавите членки да предвидят по-дълги изпитателни срокове, когато това е оправдано от естеството на трудовото правоотношение, какъвто може да е случаят например в публичната администрация на някои държави членки или за работни места, изискващи изключителни умения.

4.3.2. ЕИСК подкрепя разпоредбата в член 8, параграф 1, че работодателите не трябва да забраняват на работниците да започват работа при други работодатели извън времето, в което работят за тях, при положение че това остава в рамките на ограниченията, определени в Директивата за работното време, с която се цели да се защитят здравето и безопасността на работниците. ЕИСК обаче посочва, че подобно общо право за паралелна заетост би трябвало да зачита основните принципи на взаимно уважение между работодател и работник, залегнали в трудовото право и колективните трудови договори в

държавите членки. Такова общо право може да бъде проблематично, особено що се отнася до ключовия за работодателя персонал, тъй като тези работници и служители не може да работят за няколко работодателя по едно и също време. Що се отнася до Директивата за работното време, съществуват и опасения, че работодателите може да отговарят за следенето на работното време на лицата с паралелна заетост. ЕИСК препоръчва да се изясни, че работодателят не е отговорен за мониторинга на работното време по друго трудово правоотношение.

4.3.3. Съгласно член 8, параграф 2 работодателите могат да поставят условия на несъвместимост, при които подобни ограничения са обосновани от легитимни съображения, като например защита на търговските тайни или избягване на конфликти на интереси. В съображение 20 Комисията споменава „определени категории работодатели“. Работодателите може принципно да подкрепят този член 8, параграф 2, но според тях съкращаването на ограниченията за извършването на работа за определени категории работодатели не дава възможност за прилагането на необходимите ограничения по отношение по-специално на ключовите работници и служители, без значение за коя категория работодатели биха искали да работят те. Профсъюзите, обаче, се противопоставят на това общо изключение, тъй като то ще даде право на работодателите едностранно да определят критерии за несъвместимост, които ограничават паралелната заетост. В случай че даден работодател има легитимни съображения за такива ограничения, трябва да може да бъдат обективно мотивирани и поради това законодателите и съдът на държавата членка би трябвало да носят главната отговорност за балансирането на противоположните интереси на страните.

4.3.4. ЕИСК споделя целта за повишаване на предвидимостта на работата на повикване, предвидена от предложението. Тази предвидимост може да бъде повишена чрез ограничения на реалното работно време до предварително определена референтна рамка и чрез предварително уведомяване за това работно време, както е предвидено в член 9. Работниците, чието работно време е предимно променливо, би трябвало да разчитат на минимална степен на предвидимост на работата, когато работното време налага работниците да са гъвкави, било то пряко, например като се разпределят възложените задачи, или косвено, например като се изисква съответният работник да отговаря на искания на клиенти. Независимо от това ще е необходимо пояснение какво се разбира под достатъчно разумен срок за уведомяване на работника или служителя за работата през следващите дни и кой би трябвало да вземе решението какви срокове за уведомяване са разумни за съответните отрасли. Договореностите са различни в отделните сектори.

4.3.5. ЕИСК посочва, че в директивата не се предвиждат никакви свързани с качеството насоки за държавите членки относно референтната рамка и предварителното уведомяване. Не е изключено дори и широкообхватни референтни периоди и срокове на предизвестие все пак да бъдат в съответствие с директивата, въпреки че не са повишили предвидимостта на работата за работниците. Освен това референтни периоди биха могли да бъдат наложени едностранно от работодателя, без работниците да разполагат със същото право, като по този начин се затвърждава съществуващото неравновесие.

4.3.6. ЕИСК признава факта, че работата на повикване осигурява гъвкавост, която ограничава предсказуемостта на всекидневния живот на наетото лице. Променливите и ненадеждни доходи могат да бъдат сериозен проблем, който работата на повикване създава за персонала. Според ЕИСК работата на повикване не може да пропължи да съществува като форма на заетост без референтен период и подходящо предварително уведомление на работника. ЕИСК препоръчва трудовите договори за работа на повикване да гарантират определен брой часове или съответстващо заплащане.

4.3.7. Съгласно член 10, параграф 1 работниците с прослужено време с продължителност най-малко шест месеца трябва да разполагат с възможността да поискат от своя работодател форма на заетост с по-предвидими и сигурни условия на труд. ЕИСК приветства факта, че тази мярка ще обхваща всички категории работници с нестандартни или несигурни условия на труд. Той изразява загриженост относно липсата на разпоредба за приложимо право на преминаване към други форми на заетост, когато съществува такава възможност. Само по себе си правото да се подаде искане не представлява съществено подобрение на правното положение на работещите, тъй като те и сега могат да изразят желанието си за повишение, за безсрочен договор и т.н. Мерките на политиката за подкрепа на тази цел обаче би трябвало да бъдат ефективни и пропорционални и да не налагат излишна административна тежест за предприятията.

4.3.8. Според ЕИСК изискванията в член 10, параграф 2 относно писмения отговор на работодателя трябва да бъдат повишени. Работодателите би трябвало да предоставят обективни икономически мотиви за отхвърлянето на искането, така че когато работникът счита, че искането е било отхвърлено въз основа на други основания, отказът да може да подлежи на независим контрол от съда или съгласно националните практики. Това е единственият начин да се гарантира, че работодателите обмислят сериозно исканията на работниците, а не дават просто някакъв отговор, за да изпълнят определена формалност.

4.3.9. ЕИСК отбелязва, че в дерогацията от изискванията за писмена обосновка, предвидени в член 10, параграф 2, Комисията признава специфичното положение на физическите лица, действащи в качеството си на работодатели, на малките предприятия и микропредприятията. Той обаче посочва, че настоящата формулировка ще обхваща всички дружества с 249 или по-малко служители и годишен оборот до 50 милиона евро, което е 99 % от всички дружества в ЕС. Ето защо обхватът на тази дерогация би трябвало да бъде преразгледан.

4.3.10. ЕИСК счита, че директивата би трябвало да предложи реални възможности на работниците с нестандартна заетост да преминават към по-стандартни условия на заетост, подходящи за тяхната квалификация. Това изисква минимални права за прехвърляне на временните работници на безсрочно трудово правоотношение и за преминаването им от работа на непълно работно време към работа на пълно работно време, ако съществуват свободни места в предприятието и ако работникът притежава необходимите умения или квалификация.

4.3.11. ЕИСК приветства разпоредбата в член 11 за това, че когато съгласно законодателството на Съюза, националното законодателство или съответните колективни трудови договори работодателите трябва да осигуряват на работниците обучението, което им е необходимо за изпълнението на задачите, за които те са наети, подобно обучение би трябвало да е безплатно за работниците. Що се отнася до евентуална „клауза за възстановяване на средства“, в случай че обучението води до по-висока квалификация и иновации в работата, а служителят напусне скоро след обучението, ЕИСК подчертава, че подобни клаузи трябва да бъдат добре обосновани във всеки отделен случай и договорени по подходящ начин между социалните партньори и че във всички случаи трябва да бъдат съобразени с принципа на пропорционалност и да са с намаляващо действие (т.е. рискът да бъде поискано възстановяване на средствата да зависи от продължителността на заетостта).

4.3.12. ЕИСК приветства факта, че член 12 предвижда минималните стандарти в членове 7 — 11 да бъдат изменяни в колективните трудови договори, ако правата на работниците се запазят на подходящо равнище в тези договори и продължи да се съблюдава общата защита на работниците. Бихме искали да посочим, че прозрачните и предвидими условия на труд би трябвало да бъдат договорени преди всичко от социалните партньори в рамките на социален диалог.

4.4. Други разпоредби

4.4.1. ЕИСК подчертава факта, че член 13 изисква от държавите членки да гарантират спазването на настоящата директива и да обявяват за нищожни или да изменят разпоредбите, които ѝ противоречат в колективните и индивидуалните трудови договори, в съответствие с разпоредбите на директивата. Последните от въвеждането на идеята за тяхното обявяване за нищожни и съответствието с директивата в държавите членки би трябвало да бъдат внимателно проучени в светлината на член 12. Ролята на социалните партньори при гарантирането на спазването на директивата би трябвало да се насърчава и защита.

4.4.2. Член 14 от предложението предвижда инструменти, с които да се санкционират нарушенията на задълженията за предоставяне на информация по директивата. В свое предходно становище ЕИСК привлече вниманието към този пропуск и призова той да бъде отстранен⁽⁴⁾. ЕИСК счита, че когато са обосновани, санкциите би трябвало да съответстват на равнището на вредите, понесени от работника или служителя. Това би могло да предотврати съдебни спорове за дори малки технически нарушения на директивата. ЕИСК приветства разпоредбата по член 14, параграф 2, която дава на работодателите 15 дни да предоставят липсващата информация.

4.4.3. ЕИСК приветства изискването, наложено на държавите членки в член 15, да гарантират, че работниците имат достъп до ефективно и безпристрастно разрешаване на спорове и право на правна защита, включително подходящо обезщетение, в случай на нарушаване на правата им, произтичащи от настоящата директива.

4.4.4. ЕИСК приветства разпоредбите по член 16, които придават материална форма на общата забрана за дисциплинарни мерки. Тези разпоредби, които държавите членки ще приложат чрез изрична забрана на дискриминацията, служат като сигнал към практикуващите юристи и действат като превантивна мярка сами по себе си.

4.4.5. ЕИСК отбелязва закрилата срещу уволнение, предвидена в член 17, и свързаната доказателствена тежест. Член 17, параграф 1 предвижда, че държавите членки трябва да забранят уволнението (или мерки с равностоен ефект) или всякаква подготовка за уволнение на работници заради упражняване на правата, предвидени в директивата. Заедно с член 17, параграф 2, според който работниците, които смятат, че са били уволнени заради упражняване на правата, предвидени в настоящата директива, могат да поискат от работодателя да представи надлежно обосновани причини за уволнението, това е полезен инструмент за упражняване на правата, произтичащи от директивата. Подходът по член 17, параграф 3, а именно че

⁽⁴⁾ ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

работодателят трябва да докаже, че уволнението е на основание, различно от дискриминация на работника, е в правилната посока, но съществуват известни опасения във връзка с правното основание, което би трябвало да се изясни. Би трябвало да се поясни, че уволненията или подобни мерки са невалидни, тъй като работниците са се позовали на правата си по силата на директивата.

4.4.6. ЕИСК подкрепя предвидените в член 18 задължения за държавите членки да определят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции в случай на нарушаване на националните разпоредби за прилагане на директивата.

4.4.7. ЕИСК приветства изричните разпоредби в член 19, които забраняват занижаването на стандартите в настоящото законодателство, които вече са включени в съществуващата Директива относно писмената декларация (член 7), което е изключително важно, когато стандартите за материалните права са по-високи. Параграф 1 обаче трябва да бъде пояснен, за да се гарантира, че не само общото ниво на защитата не може да бъде понижено, но че — по-специално що се отнася до отделните области, обхванати от директивата — не се допуска никакво влошаване в урежданите от нея области в резултат на нейното прилагане.

4.4.8. ЕИСК изразява задоволство, че съгласно член 21 правата и задълженията, произтичащи от настоящата директива, се прилагат и към съществуващите трудови правоотношения. Това е едновременно правилно и необходимо, като се има предвид че, директивата се стреми да постигне подобрене на правното положение на работещите. Комитетът обаче признава, че това би могло да доведе до разходи, както и до известна допълнителна тежест за дружествата. Би трябвало да се предприемат мерки за подпомагане на физическите лица, действащи в качеството си на работодатели, и на дружествата, по-специално микро- и малките предприятия, да изпълнят своите задължения по директивата.

Брюксел, 23 май 2011 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (граници и визи) и за изменение на Решение 2004/512/ЕО на Съвета, Регламент (ЕО) № 767/2008, Решение 2008/633/ПВР на Съвета, Регламент (ЕС) 2016/399 и Регламент (ЕС) 2017/2226

[COM(2017) 793 final — 2017/0351 (COD)]

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (полицейско и съдебно сътрудничество, убежище и миграция)

[COM(2017) 794 final — 2017/0352 (COD)]

(2018/C 283/07)

Докладчик: **Laure BATUT**

Консултация	Европейска комисия, 18.1.2018 г. Европейски парламент, 28.2.2018 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	25.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	160/3/2
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК оценява като полезно и позитивно предложението на Европейската комисия за подобряване на оперативната съвместимост между информационните системи на ЕС по отношение на границите и визите, както и на полицейското и съдебното сътрудничество, убежището и миграцията.

1.2. ЕИСК счита, че тази оперативна съвместимост трябва да бъде стратегическа цел на ЕС, за да може той да продължи да бъде отворено пространство и гарант на основните права и мобилността. ЕС и държавите членки имат задължението да защитават живота и сигурността на всички човешки същества; принципът на забрана за връщане трябва да се спазва изцяло.

1.3. Мерките във връзка с оперативната съвместимост ще бъдат по-добре разбрани, ако:

- гарантират, в рамките на стратегията на ЕС в областта на миграцията, баланс между свобода и сигурност, при спазване на разделението на властите,
- гарантират зачитане на основните права на заинтересованите лица, по-специално сигурността на личните им данни и неприкосновеността на личния им живот, правото им на достъп до собствените им данни, тяхното коригиране и изтриване в разумен срок чрез достъпни процедури,
- затвърждават, в това число във всички актове за изпълнение, изискването за интегриране на принципите на защита на личния живот още при проектирането (т.нар. „privacy by design“),
- не създават нови препятствия пред нормалното придвижване на пътници и стоки.

1.4. ЕИСК настоява за процедури и гаранции във връзка с използването на данните за целите на правоприлагането, които:

- да предвиждат прилагане в тази област на европейското право, което предоставя най-висока степен на защита (Общ регламент относно защитата на данните),
- да дават възможност да се ускори определянето на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила,
- да гарантират на заинтересованите лица правото на две съдебни инстанции,
- да гарантират на ненавършилите пълнолетие лица, по-специално непридружените, независимо дали са с неуреден статут, преследвани са или са извършили закононарушение, правото да получат виза, да бъдат защитени и интегрирани и да се ползват от правото да бъдат забравени в по-кратък срок, отколкото този за навършилите пълнолетие лица.

1.5. ЕИСК счита, че настоящото правно основание за информационните системи следва да се укрепи и да отчете еволютивния характер на системите за събиране на данни. Комитетът препоръчва:

- да се укрепи защитата на съществуващите бази данни и на техните канали за комуникация,
- да се оцени въздействието на засилването на предварителния контрол върху управлението на рисковете,
- да се осигурят постоянен контрол и оценка на архитектурата от страна на органите за защита на данните (ЕНОЗД); за тази цел отговорните страни трябва да докладват всяка година на органите, които вземат решения, и на Комисията относно сигурността на компонентите за оперативна съвместимост, както и на всеки две години относно въздействието на мерките върху основните права.

1.6. ЕИСК счита, че проектът трябва да може да разчита на компетентен персонал, и препоръчва:

- стабилни програми за обучение на съответните органи и на служителите в Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA),
- строг контрол на компетентността на служителите и кандидатите за тази агенция.

1.7. ЕИСК изразява безпокойството си относно финансирането на новата система. Мониторингът на планирането ще е изключително важен за това да се избегне „дерайлиране“ на бюджета и да се доведе до край проектът през 2029 г.

1.8. ЕИСК препоръчва гражданите да бъдат информирани за напредъка по проекта до неговото приключване, а на заинтересованите лица да се предостави образователна информация относно проверките, на които са подлагани. Комитетът счита, че трябва да се предвиди възможността да се прекрати целият процес, ако свободата и основните права бъдат застрашени от злоупотреба със системата.

2. Въведение

2.1. С оглед на международното положение през 2017 г., считано за нестабилно както в геополитически план, така и от гледна точка на вътрешната сигурност на държавите членки, Съветът неколкратно поиска от Комисията да въведе средства за проследяване и откриване на лицата, за които се счита, че представляват риск, и които вече са обект на мониторинг в една от държавите членки. Засичането на техните преминавания през границите, пътувания и маршрути в Европа би могло да бъде жизненоважно за сигурността в Съюза.

2.2. В резолюцията си от 6 юли 2016 г. Парламентът призова Европейската комисия да предостави необходимите гаранции за защита на данните.

2.3. Разглежданите текстове се вписват в целта за „запазване и укрепване на Шенгенската система“⁽¹⁾. ЕС вече е въвел няколко правни акта и цифровизирани информационни услуги в областите, свързани с контрола върху преминаването през границите на лица и стоки.

2.4. Напомняне:

- **ШИС: Шенгенска информационна система**, един от най-старите механизми, който е преработен и управлява широк спектър от сигнали, свързани с лица и стоки,

⁽¹⁾ COM(2017) 570 final.

- **Евродак: Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатыци** на кандидатите за убежище и на граждани на трети държави, които са преминали границите незаконно или пребивават незаконно в държавите членки, и определяне на държавата членка, компетентна за разглеждане на молба за международна закрила (EESC 2016-02981, докладчик: г-н Moreno Díaz ⁽²⁾),
- **ВИС: Визова информационна система** (визов кодекс), която управлява визите за краткосрочен престой (EESC 2014-02932, докладчици: г-н Pezzini и г-н Pariza Castaños ⁽³⁾),
- **СВИ: Система за влизане/излизане**, която в момента е в очакване на окончателно решение и която следва да управлява електронно паспортните данни и датите на влизане/излизане на гражданите на трети държави, които посещават Шенгенското пространство (EESC 2016-03098, SOC/544, докладчик: г-н Pirvulescu ⁽⁴⁾),
- **ETIAS: Система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им**, която към момента е в очакване на окончателно решение и е предвидена като обширна автоматизирана система за съхраняване и предварителна проверка на данните на граждани на трети държави, освободени от изискването за виза за придвижване в Шенгенското пространство (EESC 2016-06889 SOC/556, докладчик: г-н Simons ⁽⁵⁾),
- **ECRIS-TCN: Европейска информационна система за обмен на информация от регистрите за съдимост на граждани на трети държави**, която е предложена понастоящем от Комисията и ще представлява цифрова система за обмен на информация за постановени присъди от националните съдилища.

2.5. Средствата, с които понастоящем разполага един оправомощен орган, могат да се уподобят на различни приложения в смартфон, като всяко от тях е отделно от останалите и предоставя „свои собствени“ данни.

2.6. С изключение на ШИС тези системи са съсредоточени върху **управлението на гражданите на трети държави**. Съществуват шест системи, които се допълват и са децентрализирани. Сборът от търсената информация е сборът от отговорите, които получават разследващите служби от различните бази данни в зависимост от даденото им разрешение за достъп.

2.7. Комисията иска да даде отговор на следния въпрос:

- какъв метод следва да се използва, без да се променят вече постигнатите структури и като се съхрани тяхната взаимна допълняемост, за да се синхронизират всички бази данни в един и същ момент, за да може на контролно-пропускателен пункт на европейска територия, чрез едно запитване в системата, всички сведения, които вече са събрани в съществуващите бази, да се съберат заедно и да постъпят в контролния орган, който е оправомощен да запитва тези бази данни, като същевременно се зачитат правните разпоредби относно защитата на данните и основните права.

2.8. В разглежданите предложения Европейската комисия:

2.8.1. иска да добави допълнителни възможности, които биха дали достъп до базите данни на Европол и Интерпол, които вече си сътрудничат с европейските контролни органи;

2.8.2. иска да „синхронизира“ търсенето на информация, за да се намали времето за отговор, когато става въпрос за досиета на мигранти, и да се ускори реакцията на службите за сигурност, ако е необходимо. За целта тя предлага да се създадат нови структури, които да позволят на настоящите бази да функционират в симбиоза.

2.9. **Стремежът ѝ е да се преодолеят във възможно най-голяма степен пропуските в отделните системи; да се подобри** управлението на външните граници на Шенгенското пространство; да се допринесе за вътрешната сигурност на Съюза; да се противодейства на измамите със самоличност; да се решават случаи с множество самоличности; да се откриват заподозрени или вече осъдени лица и да се проверява тяхната самоличност в Шенгенското пространство.

2.10. Ако отново използваме аналогията със смартфона, оправомощеният орган не само ще има на разположение най-различни приложения, но ще може също така да събере едновременно в рамките на едно търсене, използвайки кодовете си за достъп, данните, които се съхраняват във всичките му носители, като стационарен компютър, преносим компютър, телефон, таблет, ноутбук и др.

⁽²⁾ ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 144.

⁽³⁾ ОВ С 458, 19.12.2014 г., стр. 36.

⁽⁴⁾ ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 66.

⁽⁵⁾ ОВ С 246, 28.7.2017, стр. 28.

3. Функциониране на системата

3.1. Комисията пристъпи към консултации и сформира експертна група на високо равнище по въпросите на информационните системи и оперативната съвместимост⁽⁶⁾, като експертите бяха назначени от държавите членки, държавите от Шенгенската група, европейските агенции като eu-LISA⁽⁷⁾ и FRA⁽⁸⁾ под координацията на ГД „Вътрешни работи и миграция“.

Методът: *взаимосвързаност или оперативна съвместимост?*

3.1.1. **Взаимосвързаността** на информационните системи е възможността те да бъдат свързани помежду си така, че данните от една да могат да се преглеждат автоматично от друга.

3.1.2. **Оперативната съвместимост**⁽⁹⁾ е способността на различни системи да комуникират помежду си, да обменят данни и да използват обменената информация, зачитайки дадените правомощия за достъп до системите.

3.2. Изборът на оперативната съвместимост

3.2.1. Комисията счита, че вариантът „оперативна съвместимост“ няма да наруши достиженията на настоящите структури и компетентности и че данните ще останат „в затворени хранилища“. Въпреки повишената способност за комуникиране на данните, този вариант има предимството, че предоставя сигурност на системите и данните, които няма да бъдат достъпни по никакъв начин в интернет. Предоставените за становище текстове съдържат съществени сходства и засягат следните теми:

— COM(2017) 793 се отнася до оперативната съвместимост между информационните системи, свързани с границите и визите,

— а COM(2017) 794 — до полицейското и съдебното сътрудничество, убежището и миграцията.

3.3. Новите инструменти

3.3.1. За да могат да функционират по оперативно съвместим начин, шестте бази данни ще трябва да бъдат допълнени с нова архитектура от четири нови инструмента, за да може да се работи бързо, като се прави едно-единствено запитване в системата, а упълномощените лица продължат да бъдат източник на запитванията.

3.4. Европейският портал за търсене (ЕПТ)

3.4.1. Оправомощеният контролен орган (крайният ползвател) следва да разполага с единен достъп до цялата система. Вместо да осъществява шест търсения, органът (полиция, митница и т.н.) ще направи едно, с което ще се допита едновременно до няколко бази за търсените данни, без да ги съхранява. Ако тези данни съществуват, системата ще ги намери. В случай на съмнение за извършено престъпление или терористична дейност, първият резултат за проверяваното лице може да е неутрален („no hit“), но ако тези данни са обвързани с второ сведение („hit“) в бази данни като ШИС, СВИ, ETIAS, това ще може да доведе до по-задълбочена проверка и до разследване.

3.5. Обща обща услуга за биометрично съпоставяне (УБС)

3.5.1. Тази споделена платформа за съпоставяне ще позволи едновременното търсене и сравняване на математизирани биометрични данни, дактилоскопични отпечатъци и портретни снимки от различните бази данни като ШИС, Евродак, ВИС, СВИ⁽¹⁰⁾ и ECRIS, но не и от ETIAS; данните в тези системи трябва да са съвместими помежду си.

3.5.2. Математизираните данни няма да бъдат съхранявани в първоначалната им форма.

3.6. Общо хранилище на данни за самоличност (ОХДС)

3.6.1. Общото хранилище на данни за самоличност ще обединява данните, свързани с биографичната и биометричната самоличност на проверяваните граждани на трети държави, които могат да са както на границата, така и във вътрешността на държавите членки (на Шенгенското пространство). Функция, указваща намерено съответствие между сведенията в различните бази данни, ще ускори търсенията. Под отговорността и със средствата за сигурност на агенцията eu-LISA тези данни ще бъдат съхранявани така, че никой няма да може да има достъп до повече от един буквено-цифрен ред едновременно. Разработено въз основа на СВИ и ETIAS, общото хранилище не следва да води до дублиране на данните. Хранилището ще може да служи и за търсене за граждански цели.

⁽⁶⁾ ГД „Вътрешни работи и миграция“, отдел В/3; Решение C/2016/3780 на Комисията от 17 юни 2016 г.; <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=BG>.

⁽⁷⁾ Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA).

⁽⁸⁾ Агенция на ЕС за основните права (FRA).

⁽⁹⁾ Европейска комисия, COM(2016) 205 final, Съобщение относно „По-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността“.

⁽¹⁰⁾ Курсивът показва, че текстовете относно тези органи все още не са приети.

3.7. Детектор за множество самоличности (ДМС)

3.7.1. Ролята на детектора ще бъде да потвърждава правилната самоличност на добросъвестните граждани и да се бори с използването на фалшива самоличност, като търси във всички бази данни едновременно. До момента нито една администрация не е използвала подобен инструмент, който би трябвало да даде възможност за предотвратяване на кражбите на самоличност.

3.8. Ролята на агенцията eu-LISA ⁽¹¹⁾

3.8.1. Създадената през 2011 г. агенция има за цел да улеснява прилагането на политиките на ЕС в областта на правосъдието, сигурността и свободата. Тя се намира в Талин, Естония, и вече обезпечава обмена на информация между различните правоприлагащи органи на държавите членки и непрекъснатата работа на широкомащабните информационни системи, както и свободата на движение на хора в Шенгенското пространство.

3.8.2. Тя работи по проекта „Интелигентни граници“ и в новата архитектура за обмен на данни ще играе роля за съхранението на данни, свързани с лицата, като например данни относно органите, разследванията и разследваните лица. Тя ще контролира оправомощаването на заявителите и ще обезпечава сигурността на данните, в това число в случай на „инцидент“ (член 44, предложения (2017) 793 и 794).

3.8.3. **Използването на универсален формат на съобщенията** (UMF — Universal Message Format), какъвто предстои да се създаде, следва да улесни работата с новите системи, които ще бъдат задължителни, налагайки създаването на интерфейси в държавите членки, които все още не разполагат с такива, и система за временен превод от един език на друг.

3.9. Защита на личните данни (членове 8 и 7 от Хартата):

3.9.1. В предложенията за регламент се признава вероятността от инциденти, свързани със сигурността. Държавите членки и техните системи с данни трябва да зачитат принципите на защита на данните, предвидени в текстовете, Договора, Хартата на основните права и Общия регламент относно защитата на данните ⁽¹²⁾, който ще влезе в сила на 25 май 2018 г.

4. Анализ

4.1. Добавена стойност на оперативната съвместимост в условията на демократия

4.1.1. Съюзът се нуждае от нормативна уредба и средства за разследване, които да му осигурят защита срещу престъпността. Оперативната съвместимост на информационните системи е възможност да се укрепят върховенството на закона и защитата на правата на човека.

4.1.2. СВИ и ETIAS, в съчетание с УБС и ОХДС, ще дадат възможност за контролиране на преминаванията на границите на заподозрени лица и за запазване на техните данни. Същевременно обаче възможността за способстван от УБС достъп „на правоприлагащите органи до информационни системи на равнище ЕС, които са извън областта на правоприлагането“ (член 17, ОХДС, предложения (2017) 794 и 793), не може да се счита за съвместима с целите, посочени като основа на разглежданите предложения. В тази връзка Комитетът (член 300, параграф 4 от ДФЕС) се позовава на принципа на пропорционалност и изисква от Комисията да избягва всякакви схеми от вида „Големия брат“ ⁽¹³⁾ и създаването на пречки пред свободното движение на европейците (член 3 от ДЕС).

4.1.3. Предложеният модел за събиране и използване на личните данни, получени на границата и на територията на Съюза по време на проверки на движенията и на притежаваните документи, се представя като непробиваем и достъпен единствено за оправомощени лица и за целите на сигурността и управлението, и ще допринесе за по-гладкото протичане на процедурите.

4.1.4. Комитетът има някои резерви относно непробиваемостта — пропуски ще продължат да съществуват, поетапното изграждане за деветгодишен период се опира на „основи“, които още не съществуват, като базите данни на СВИ или ETIAS или националните интерфейси. Технологиите се развиват постоянно, а проектът зависи по необходимост от състоянието им и не предвижда в бюджета си управление на моралното остаряване, което би възникнало в определени цифрови сектори.

⁽¹¹⁾ Регламент (ЕС) № 1077/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

⁽¹²⁾ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните). Становища на ЕИСК: ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 90 и ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 138.

⁽¹³⁾ Вж. романа „1984“ на Джордж Оруел.

4.1.5. Освен това бързото развитие на използването на т.нар. алгоритми на изкуствения интелект е можело да се разгледа в проекта едновременно като инструмент за контрол на системите и като ключ за сигурност, който да бъде даден на органите, които вземат решенията, за да гарантират демократичното използване на архитектурата.

4.1.6. В предложенията е разработена система, която изисква добросъвестни участници, които зачитат законите. Фактът, че хора ще я командват, е успокоителен, но те могат да се окажат и слабото звено. Комитетът предлага да се добави член, който да предвижда „диференциални прекъсвачи“ в случай на политическа криза и/или криза в управлението, тъй като всеки проблем в една от базите данни би могъл да представлява риск за цялата архитектура⁽¹⁴⁾. По-широкото въвеждане на универсален формат на съобщенията би могло да доведе до международната му употреба, което би било много положителен, но и много рискован от гледна точка на защитата на данните ход. Оправомощените органи ще носят тежка отговорност. Тези аспекти не са споменати в разглежданите текстове.

4.2. Защита на основните права

4.2.1. Основните права са абсолютни; ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес и при зачитане на основното съдържание на тези права (член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права). Комитетът се пита как може да бъде оценена пропорционалността на контролните мерки в случая на мигранти, бягащи от преследвания и търсещи убежище по бреговете на Съюза (СОМ(2017) 794 final, Обяснителен меморандум — Основни права). Търсенето на заподозрени лица с оглед предотвратяване на престъпления, по-специално тероризъм, **не трябва да приближава демокрациите ни към концепцията за противодействие на предполагаемо (неизвършено) престъпление**; трябва да се прави разлика между „действия“, които нарушават обществения ред, и „мнения“.

4.2.2. Зачитането на прогласените в Хартата права на всяко лице трябва да осигури равновесие между сигурност и свобода, без което демокрация не съществува. Комитетът счита, че това равновесие е от съществено значение и трябва да е постоянна цел на всички органи, в т.ч. на контролните, както на национално, така и на европейско равнище.

4.2.3. Веригата на органите, участващи в дадено търсене, както и свързаните с него метаданни, се запазват в системата. Основните права на самите оправомощени органи трябва да бъдат зачитани във връзка с генерираните данни, по-специално по отношение на тяхната сигурност, неприкосновеността на личния живот, в случай на злонамерено проникване в структурата и злоупотреба с данните между момента на атаката и момента на изтриването им.

4.3. Защита на данните

4.3.1. В предложенията се признава принципът на защита на личните данни на етапа на проектирането и по подразбиране, въпреки че в изложението на мотивите към тях се припомня, че според Съда на Европейския съюз това не е абсолютно право. Комитетът признава предимствата на превантивните мерки, които гарантират сигурността, на борбата с фалшивите самоличности и на гарантирането на правото на убежище. Той обаче държи да подчертае ограниченията на математизирането и анонимизирането на данните, тъй като засегнатите лица може да имат нужда от данните си на по-късен етап.

4.3.2. Той подчертава също така, че видът запазвани данни, а именно биометрични и биологични, представлява особен интерес за някои предприятия и за престъпния свят. В този смисъл киберсигурността е също толкова важна колкото физическата сигурност, но в предложенията се казва твърде малко за нея. Запазваните данни ще се съхраняват на едно и също физическо място, което дори да бъде строго охранявано, може да бъде изложено на опасност.

4.3.3. ЕИСК припомня, че по отношение на защитата на данните и правото на изтриване (правото на лицата да бъдат забравени) институциите и органите на Съюза са задължени да спазват Регламент (ЕО) № 45/2001, който предлага по-слаба защита в сравнение с Общия регламент относно защитата на данните⁽¹⁵⁾ от 2016 г. (влизащ в сила през май 2018 г.), който трябва да се спазва от държавите членки. Комитетът подчертава сложността на прилагането на това право и изразява опасения, че пътуващите, мигрантите и кандидатите за убежище няма да са в състояние да наложат зачитането му:

- 1) защитата на личните данни трябва да бъде валидирана за всички съществуващи бази данни на национално и европейско равнище, за да може съвкупността да бъде защитена;
- 2) тази защита е от основно значение, за да може гражданите да приемат тази огромна мрежа за наблюдение, която ще виси над главите им.

4.3.4. Продължителността на запазване на данните, събирани от оправомощените органи, не е уточнена ясно в предложенията. В текстовете се споменава процедурата, свързана с правото на коригиране и/или заличаване, която се прехвърля напред-назад между държавата, в която е подадено искането, и компетентната държава, но не се конкретизира срок за запазването на данните (член 47 от предложенията). Комитетът призовава този срок да е точно определен и да бъде по-кратък за ненавършилите пълнолетие лица (член 24 от Хартата) освен ако не става въпрос за тероризъм, за да им се даде възможност да се интегрират.

⁽¹⁴⁾ ЕНОЗД, приложение, Окончателен доклад на експертната група на високо равнище, май 2017 г.

⁽¹⁵⁾ Общ регламент относно защитата на данните 2016/679 (Регламент (ЕС) № 2016/679).

4.4. Управление и задължение за докладване

4.4.1. Международните бази данни не са предмет на същите правила като европейските информационни системи. Въвеждането на всеобщ формат за достъп, който би могъл да стане международен, е чисто и просто технически елемент, който няма да уеднакви правните уредби, въпреки че Интерпол трябва определено да спазва член 17 от Пакта на ООН⁽¹⁶⁾. Освен това оправомощаването остава в сферата на компетентност на държавите членки. ЕИСК счита, че този въпрос следва да се разгледа в предложенията.

4.4.2. Необходимо е едно-единствено запитване и симбиозата между европейските бази данни ще даде „присъдата“ си. ЕИСК подчертава, че административната тежест, която ще произтече, е повече от пропорционална спрямо бързината, която ще бъде постигната. Управлението ще се осигурява от Комисията в рамките на процедура по контрол с държавите членки. Ролята на основен стълб ще играе агенцията eu-LISA, която е натоварена по-специално със задачата да въведе процедури за събиране на информация относно функционирането на оперативната съвместимост; тя ще получава информация от държавите членки и от Европол и на всеки четири години ще представя доклад с техническа оценка на Съвета, Европейския парламент и Комисията, а Комисията ще изготвя цялостен доклад една година след това (член 68 от предложенията). Според Комитета тези периоди са твърде дълги. Оценката на сигурността на компонентите за оперативна съвместимост (член 68, параграф 5, буква г)) следва да се извършва най-малко веднъж годишно, а оценката за въздействието върху основните права (член 68, параграф 5, буква б)) — най-малко веднъж на две години.

4.4.3. Комитетът изразява съжаление, че толкова съществени въпроси като разглежданите в тези предложения ще бъдат управлявани от европейски агенции, чиито механизми за кадрово обезпечаване и функциониране са неясни за много граждани. Той счита, че е необходимо да се обменят добри практики и да се търсят становища от всички независими институции, занимаващи се с контрола на използването на данни (ЕНОЗД), и от други агенции като Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) и Агенцията на Европейския съюз за мрежова и информационна сигурност (ENISA).

4.4.4. Създаването на всички тези нови структури и процедури ще се осъществява посредством делегирани актове и актове за изпълнение на Комисията. Комитетът изразява желание целта за зачитане на основните права и защита на личните данни да остане вписана във всички тези актове във времето с оглед възприемането на подход за по-добро посрещане на лицата по границите. ЕИСК препоръчва европейските граждани да бъдат информирани за различните етапи до приключването на проекта, а на заинтересованите лица да се предостави образователна информация относно проверките, на които са подлагани.

5. Необходимо обучение на контролните органи в целия Съюз

5.1. Комитетът счита, че през първоначалния период (след 2021 г.) ще са необходими множество обучения, което противоречи на становището на Комисията, изразено в направеното от нея резюме на анализа на въздействието (С). Тя посочва сумата от 76 милиона евро годишно. Преминването към нови процедури винаги изисква модернизация. Тук става дума за всички граници на Съюза и за националните системи. Някои държави членки все още не разполагат със съвместими системи и ще трябва да положат значителни усилия и да изградят интерфейси, които ще им позволят да участват. За да проработи оперативната съвместимост, трябва да бъдат коригирани разликите между държавите членки.

5.2. Обучението за използване на качествени данни и на универсалния формат на съобщенията ще бъде от първостепенно значение. Комитетът предлага да се организира набор от общи обучения за оправомощените органи, в това число eu-LISA, чиито членове следва да бъдат подложени на строга проверка на компетентността, заедно със CEPOL⁽¹⁷⁾, Frontex, Европол и др.

5.3. Инструмент като ДМС не съществува никъде другаде. В случай че проработи успешно, този инструмент ще бъде мощен. Новата архитектура ще изисква възможно най-високо качество на данните. За да може съвкупността да е на висотата на очакванията на проекта, всички държави членки трябва да участват на едно и също ниво, тъй като в противен случай слабостите ще са по-сериозни отпреди, което ще отслаби правата на убежище и на достъп до международна закрила (членове 18 и 19 от Хартата).

6. Финансиране

6.1. Целостта на предлаганата архитектура е предмет на някои хипотези — приемането от органите, вземащи решенията, на системите СВИ, ETIAS и UMF, изправното функциониране на ДМС и обезпечаването на сигурността на ОХДС. Два органа, а именно ЕНОЗД и агенцията eu-LISA, както и евентуално агенцията ENISA, ще разполагат ли с достатъчно кадри и финансови ресурси? Комисията предлага съфинансиране от ЕС и държавите членки. Комитетът отбелязва, че управлението на Семестъра все още се осъществява при бюджетни ограничения и че освен това настоящото използване на съществуващите бази данни (ШИС, ВИС, Прюм, СВИ) трябва да бъде оптимизирано допълнително с оглед изискванията на законодателството (доклад на експертната група).

⁽¹⁶⁾ Международен пакт за граждански и политически права, ООН, „Член 17: 1. Никой не може да бъде обект на своеволно и незаконно вмешателство в личния му живот, семейството му, дома или кореспонденцията му, нито на незаконно нахвърляване на неговата чест и добро име. 2. Всяко лице има право на законна защита срещу подобно вмешателство или нахвърляване.“

⁽¹⁷⁾ Агенция на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL), която се намира в Будапеща, Унгария.

6.2. ЕИСК си задава въпроса за бюджетното отражение на Брексит, въпреки че Обединеното кралство не е част от Шенгенската система, и в по-общ план за сложността на управлението на оперативната съвместимост в бъдеще в европейските държави, които не са част от ШИС, но участват в други бази данни, като например Евродак.

6.3. Предвижда се средствата да идват от ФВС (фонд „Вътрешна сигурност и граници“). Пускането в експлоатация се предвижда за 2023 г. Комитетът се пита дали пет години ще бъдат достатъчни за намаляване на европейските различия и за създаване на необходимите условия за постигане на успех. Предвиденият бюджет е 424,7 милиона евро за деветгодишен период (2019—2027 г.). Средствата ще трябва да се предоставят от Съюза (ФВС) и от държавите членки. Държавите членки трябва да се приведат в състояние, което да гарантира изправното функциониране на сегашните системи с новата информационна архитектура. Комитетът счита, че възстановяването на растежа ще способства за осъществяването на тези инвестиции.

Брюксел, 23 май 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно изпълнението на пакета за кръговата икономика: варианти за решаване на въпросите, свързани с взаимодействието на законодателството в областта на химикалите, продуктите и отпадъците

[COM(2018) 32 final]

(2018/C 283/08)

Докладчик: **Brian CURTIS**

Сезиране от Комисията	12.2.2018 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Бюрото	19.9.2017 г. (в очакване на сезирането)
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	3.5.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	185/01/01
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Комитетът приветства подхода на Комисията за систематично проучване на съответните варианти, които биха могли да помогнат за разрешаването на редица проблеми, установени при взаимодействието между законодателните актове в областта на химикалите, продуктите и отпадъците.

1.2. Проактивната дългосрочна перспектива, възприета от Комисията в тази област, заслужава висока оценка. Несъмнено процесът на преход ще бъде дълъг, но ще се нуждае от постоянна подкрепа, за да върви напред, и трябва да отчита текущото развитие на технологиите за идентификация и преработване.

1.3. Гарантирането на общественото здраве като цяло и това на крайните потребители на продукти е от съществено значение за укрепването на доверието в принципите на кръговата икономика.

1.4. Здравословните и безопасни условия на труд на работниците в заводите за рециклиране също са изложени на риск, ако липсва цялостен подход, особено по отношение на веществата от миналото. Във връзка с това предоставянето на изчерпателна информация на синдикатите е от първостепенно значение.

1.5. Пълното прилагане на Регламента REACH и на другите действащи законодателни актове относно химикалите следва да се превърне в приоритет. Действащото законодателство, което предотвратява първоначалното навлизане на опасните химикали в цикъла на материалите, все още не се използва напълно, особено по отношение на влизането в ЕС на продукти от трети държави.

1.6. Комитетът препоръчва да бъдат направени допълнителни инвестиции в адаптирано оборудване за сортиране от страна на рециклиращите предприятия и призовава да се обмислят икономически и технически мерки за подкрепа в тази област.

1.7. Комитетът категорично подкрепя мнението, че по-добрата информация относно наличието, местоположението и концентрацията на опасни химикали в продукти и материали, оползотворени от отпадъци, може да намали проблемите, с които се сблъскват операторите във веригата на оползотворяване.

1.8. Идентифицирането на потенциалните източници на стойност или на необходимите защитни мерки относно опасните химикали в потока на отпадъците ще подпомогне анализа на разходите и ползите, който ще трябва да бъде направен, за да се оправдаят законодателните и практическите мерки.

1.9. Важно е да се подобрят и укрепят, където е необходимо, изискванията за идентификация и проследяване на вносните стоки, които могат да съдържат вещества, пораждащи сериозно безпокойство, за да се наложи забрана, когато е необходимо, и същевременно да се приложат подходящи механизми за проследяване през целия жизнен цикъл на продукта.

1.10. Правната уредба следва да предлага еднаква защита, независимо дали продуктът е изработен от нови или от оползотворени материали.

2. Въведение

2.1. В становището си относно пакета за кръговата икономика ⁽¹⁾ ⁽²⁾ Комитетът констатира нуждата от по-ефективно улесняване на оползотворяването на материали от потоците отпадъци и отбелязва, че е необходимо да се преодолеят редица правни, технически и финансови пречки. Наличието на опасни вещества в отпадъчните материали е една от тези пречки и това съобщение е част от процес на определяне на цели на политиката, предизвикателства и решения за постигане на по-ефективна кръгова икономика. Някои въпроси ще трябва да бъдат решени с незаконодателни средства, но общата цел е да се упражни влияние върху бъдещата политика.

3. Основно съдържание на предложението на Комисията

3.1. В съобщението се определят редица цели на политиката и свързаните с тях въпроси, а заинтересованите страни се приканват да изразят позициите си относно констатираните предизвикателства, за да спомогнат за очертаване на пътя към реална кръгова икономика. Тези въпроси са организирани в четири основни части, като подходът е проучвателен, а не задължаващ. Настоящото становище, като отчита работния документ на службите на Комисията и приноса на членовете на ЕИСК и заинтересованите организации на гражданското общество, отговаря на искането за предлагане на предпочитани варианти за преодоляване на основните предизвикателства. Поради тази причина основното съдържание на становището е представено в последната му част, съдържаща конкретни бележки.

3.2. Понастоящем Комисията започва обществена консултация и насърчава обсъждания с Европейския парламент, Съвета и заинтересованите страни, за да се изберат варианти и да се определят конкретни действия на общо или секторно равнище с цел развиване на пазари за устойчиви вторични суровини. Последващите действия ще бъдат съобразени с принципите на по-доброто законотворчество, а преди да се представят каквито и да било конкретни предложения с очакван значителен ефект, ще бъдат изготвени оценки на въздействието.

4. Общи бележки

4.1. Отнасящото се към тази тема законодателство на ЕС е в областта на химикалите, продуктите и отпадъците ⁽³⁾. По-специално слабостите на настоящата правна рамка са свързани с невъзможността да се гарантира, че информацията относно опасни химикали се предава през целия цикъл на материалите и евентуалните последващи жизнени цикли.

4.2. Нашето все по-сложно общество зависи все повече от използването на химикали ⁽⁴⁾. Стълбовете на **законодателството на ЕС в областта на химикалите** са Регламентът CLP ⁽⁵⁾, Регламентът REACH ⁽⁶⁾ и Регламентът за УОЗ ⁽⁷⁾, които се допълват помежду си и са приложими, независимо от сектора, в който се осъществява употребата.

⁽¹⁾ Становище относно „Пакет за кръговата икономика“ (ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 98).

⁽²⁾ Пакет за кръговата икономика, приет от Комисията на 2 декември 2015 г.

⁽³⁾ Определенията на опасни отпадъци могат да бъдат намерени в Ръководството относно определението и класификацията на опасни отпадъци (Guidance document on the definition and classification of hazardous waste) от юни 2015 г.

⁽⁴⁾ Доклад на ЕАОС № 2/2016, стр. 33 — 34.

⁽⁵⁾ Регламент (ЕО) № 1272/2008 относно класифицирането, етиктирането и опаковането.

⁽⁶⁾ Регламент (ЕО) № 1907/2006 относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH).

⁽⁷⁾ Регламент относно устойчивите органични замърсители — вж. http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm.

4.3. **Законодателството в областта на продуктите** може да бъде съсредоточено върху безопасността на продуктите, а също така и върху тяхната устойчивост. Директивата относно общата безопасност на продуктите⁽⁸⁾ предвижда общи изисквания за безопасност за нехранителни потребителски продукти. Отношение към темата имат и няколко специфични законодателни акта за отделни продукти, като например Директивата за играчките, Регламентът за опаковките на хранителни стоки, Директивата относно ограничението за употребата на определени опасни вещества⁽⁹⁾ и Директивата за екопроектирането. В становището на ЕИСК⁽¹⁰⁾ се подкрепя „интегриран подход“ към екопроектирането, което не трябва да се ограничава до настоящото си приложно поле. Въпросният интегриран подход следва да отчита както енергийната ефективност и експлоатационните характеристики на продуктите, така и ефективността и експлоатационните характеристики от гледна точка на използването на ресурсите и материалите.

4.4. Отношение имат и няколко акта от **законодателството в областта на отпадъците**. Рамковата директива за отпадъците бе предмет на няколко становища на ЕИСК, който неизменно е изразявал подкрепа за изискването държавите членки да възприемат приоритетен ред по отношение на отпадъците, като на първо място е предотвратяването на отпадъците, след това е подготовката за повторна употреба, рециклиране или друг вид оползотворяване и едва като последна мярка се предвижда обезвреждане чрез изгаряне и депониране. ЕИСК е призовавал също така за задължително приемане от държавите членки на схеми за разширена отговорност на производителя. Освен това той е призовавал и за по-строги изисквания по отношение на разделното събиране на отпадъците⁽¹¹⁾.

4.5. Могат да бъдат изведени няколко общи положения, които следва да ръководят бъдещите действия:

- **По-добрата информация** относно наличието, местоположението и концентрацията на опасни химикали в продукти и материали, оползотворени от отпадъци, може да намали проблемите, с които се сблъскват операторите във веригата на оползотворяване, и да подобри защитата на околната среда и здравето на човека.
- От съществено значение е **да се предотврати първоначалното навлизане** на опасните химикали в цикъла на материалите. Действащото законодателство, което дава възможност за това, все още не се използва пълноценно.
- **Правната уредба** следва да предлага еднаква защита, независимо дали продуктът е изработен от нови или от оползотворени материали.

4.6. Може да се отбележи, че в момента тече работа в тази насока. Проблемът с опасните вещества в електрическото и електронното оборудване например се решава с Директивата относно ограничението за употребата на определени опасни вещества, чрез която се задейства заместването на определени опасни вещества в електрическото и електронното оборудване и така се повишава възможността за рециклиране на отпадъците от такова оборудване и икономическата рентабилност на тази дейност. Освен това Европейският парламент и Съветът обсъждат четири свързани законодателни предложения⁽¹²⁾⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾. ЕИСК отбелязва наскоро постигнатата в тази връзка политическа договореност⁽¹⁶⁾.

4.7. Някои от повдигнатите в това съобщение въпроси са концептуално сложни, по-специално онези, които засягат проблемите, породени от липсата на хармонизация и съгласуваност на правилата. Според Комитета приоритет следва да се даде на по-конкретните въпроси относно информацията и веществата от миналото.

4.8. Въпреки това от обобщението на проблемите, представено в това съобщение, и от богатия набор инициативи, които вече съществуват или са в процес на разработване с цел постигане на по-ефективна кръгова икономика, става ясно, че процесът на преход, необходим за отстраняване на опасните вещества от отпадъците и по време на тяхното оползотворяване или рециклиране, няма да приключи бързо. В тази връзка проактивната дългосрочна перспектива, възприета от Комисията, е целесъобразна.

⁽⁸⁾ Директива 2001/95/ЕО относно общата безопасност на продуктите.

⁽⁹⁾ Директива 2011/65/ЕС относно ограничението за употребата на определени опасни вещества в електрическото и електронното оборудване.

⁽¹⁰⁾ Становище относно „Работен план за екопроектирането за периода 2016—2019 г.“ (ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 97).

⁽¹¹⁾ Становище относно „Пакет за кръговата икономика“ (ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 98).

⁽¹²⁾ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки.

⁽¹³⁾ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства, 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване.

⁽¹⁴⁾ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците.

⁽¹⁵⁾ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депонирането на отпадъци.

⁽¹⁶⁾ Изказване на комисар Vella относно постигнатото политическо споразумение за модернизиране на правилата относно отпадъците.

5. Конкретни бележки

Необходимост от информация

5.1. Целта е да се направи необходимото, за да бъде съответната информация за съдържащите се в продуктите вещества, които пораждат безпокойство, достъпна за всички участници във веригата за доставки и в крайна сметка — за операторите, действащи в областта на отпадъците. Ясно е, че най-добрата защита за здравето на човека и околната среда би била да се предотврати изцяло първоначалното навлизане на опасни химикали в икономическия цикъл. Това може също така да способства за оползотворяване на материалите от отпадъци и да укрепи кръговата икономика.

5.2. Предоставянето на изчерпателна информация на синдикалните организации може да играе жизненоважна роля при защитата на здравето на работниците и поради тази причина е от съществено значение.

5.3. Регламентът REACH определя правилата за производството, употребата и пускането на пазара на химикали в ЕС. Основната му цел е да осигури високо равнище на защита за хората и околната среда. Сигнали от някои сдружения на потребителите и Комисията показват слабо изпълнение на наложените по силата на Регламента REACH ограничения задължения за комуникация в рамките на веригата на доставки.

5.4. Комисията е в процес на стартиране на проучване за осъществимост относно използването на различни информационни системи, новаторски технологии за проследяване и стратегии, които биха могли да дадат възможност съответната информация да протича по веригите на доставки на артикули и да достига до рециклиращите предприятия. Въпросът е дали би имало добавена стойност от въвеждането на система за задължителна информация и как да се управляват стоките, внасяни в Съюза, които може да съдържат неразрешени вещества?

5.5. Мнението на Комитета е, че до голяма степен вече съществуват правни инструменти, които могат да ограничат навлизането на вещества, пораждащи сериозно безпокойство, в цикъла на материалите. Особено релевантни в тази връзка са правните разпоредби, които приоритизират и стимулират замяната на тези вещества с безопасни химикали. Комитетът подкрепя пълното прилагане на Регламента REACH, както и редовното му актуализиране в съответствие с развитието на научните познания относно опасните свойства на химикалите, включително вторичните суровини. Това ще осигури защита на здравословните и безопасни условия на труд на работниците и общественото здраве на крайния потребител. Освен това ще увеличи доверието в кръговата икономика.

5.6. По отношение на внасяните стоки вносителите вече са задължени да идентифицират веществата, пораждащи сериозно безпокойство. Допълнително би могло да се акцентира върху изпълнението на предвиденото в Регламента REACH задължение за производителите и вносителите да описват сценарии на експозиция, обхващащи етапа на образуване на отпадъци, в регистрационното си досие и в информационните си листове за безопасност. Освен това би могла да се изисква по-подробна информация, като например описание на различни сценарии за края на жизнения цикъл за рециклиране, подготовка за повторна употреба или обезвреждане. Това следва да се направи заедно с изпълнението на задължението на производителите и вносителите на продуктите да информират стопанските субекти във веригата на доставки за наличието на вещества, пораждащи сериозно безпокойство, в артикулите, както и да се изисква посочване на местоположението на веществото в продукта.

5.7. Важно е да се подобрят и укрепят, където е необходимо, изискванията за идентификация и проследяване на вносните стоки, които могат да съдържат вещества, пораждащи сериозно безпокойство, за да се наложи забрана, когато е необходимо, и същевременно да се приложат подходящи механизми за проследяване през целия жизнен цикъл на продукта.

5.8. Комитетът изразява загриженост по повод възможното възникване на специфичен проблем по отношение на пълната идентификация на веществата, пораждащи сериозно безпокойство, във връзка със споразуменията за свободна търговия и споразуменията за икономическо партньорство.

5.9. Като цяло ще са необходими допълнителни инвестиции в адаптирано оборудване за сортиране от страна на рециклиращите предприятия и следва да бъдат предвидени икономически и технически мерки за подкрепа.

Отпадъци, съдържащи вещества, които вече не са разрешени в нови продукти

5.10. Ограничавашо законодателство относно опасните химични вещества съществува в държавите членки от 19 век, а новите химикали преминават през щателна проверка за опасност. Въпреки това поради постоянния процес на оценка на риска може да се окаже, че законно произведени продукти в миналото съдържат вещества, пораждащи сериозно безпокойство, а произведените днес може да съдържат вещества, които ще бъдат забранени на по-късен етап. На етапа на преработка и оползотворяване на отпадъците това може да доведе до наличието на опасни „вещества от миналото“.

5.11. Целта е да се улесни рециклирането, като същевременно се подобри използването на вторични суровини чрез насърчаване на производствените цикли с нетоксични материали. Освен това при разглеждането на евентуални ограничения на химикали и освобождаване от тези ограничения трябва да обърнем повече внимание на въздействията им върху бъдещото рециклиране или повторна употреба.

5.12. Според Комисията проблемът с веществата от миналото продължава да бъде пречка за кръговата икономика и следва да се разработи специална методология за вземане на решения, която да подпомага вземането на решенията относно рециклируемостта на отпадъци, съдържащи вещества, които пораждаат безпокойство. Работата по този въпрос вече е започнала и се очаква да приключи към средата на 2019 г. Успоредно с това съществува необходимост от изготвяне на насоки, гарантиращи, че проблемите с наличието на вещества, пораждащи сериозно безпокойство, в оползотворените материали се решават по-добре на ранните етапи от изготвянето на предложения за управление на риска. Обсъжда се и въвеждането на акт за изпълнение, който да даде възможност за ефективен контрол на използването на възможността за освобождаване от регистрация по REACH за оползотворени вещества.

5.13. Тъй като веществата от миналото са реалност, възниква въпросът дали е възможно да съчетаем идеята, че отпадъците са ресурс, който следва да рециклираме, и едновременно с това да гарантираме, че отпадъците, съдържащи вещества, пораждащи сериозно безпокойство, се оползотворяват само в материали, които могат да се използват безопасно? Следва ли да допуснем рециклираните материали да съдържат химикали, които вече не са разрешени в първичните суровини? Ако отговорът е положителен, при какви условия?

5.14. Стремелът при рециклираните материали е да се доближават максимално до характеристиките и химичния състав на сравнимите с тях първични суровини. Икономическите и техническите фактори играят значителна роля, когато се определя дали е възможно да се отстранят веществата, които пораждаат безпокойство, като тези фактори зависят изключително много от конкретния случай. Вариантите за политика са да се изиска всички първични и вторични суровини да спазват едни и същи правила или да се допуснат специални ограничения във времето дерогации за вторичните суровини.

5.15. Според ЕИСК каквито и да са критериите, прилагани в този контекст, те трябва да предотвратяват наличието на опасни химикали в оползотворените материали в концентрации, които превишават допустимото равнище за новите материали.

Липса на съгласуваност между правилата за определяне на опасните отпадъци и химикали

5.16. Този въпрос е тясно свързан с горепосочените съображения относно хармонизацията, като и двата въпроса са концептуално сложни. Както бе посочено по-горе, производството и използването на опасни химикали и продукти подлежат на стриктни правила на ЕС, приети за защита от увреждания на работниците, гражданите и околната среда. Управлението на отпадъците е регламентирано по аналогичен начин с правила на ЕС, приети с оглед на същите цели. Въпреки това от проучванията е видно, че тези два набора от правила не са изцяло съгласувани⁽¹⁷⁾.

5.17. Необходимо е да се постигне по-последователен подход към правилата за класифициране на химикали и на отпадъци. Така например могат да се приемат правила, подобни на Директивата за ОЕЕО⁽¹⁸⁾, за други специфични групи продукти или потоци от материали (например мебели и текстил), които налагат подходящо третиране на отпадъците, съдържащи опасни химикали, преди да могат бъдат възстановени и използвани в нови продукти. Комисията възнамерява да публикува документ с насоки относно класифицирането на отпадъци в помощ на операторите, действащи в областта на отпадъците, и компетентните органи за прилагане на общ подход към характеризирането и класифицирането на отпадъци. Ще се състои и по-нататъшен обмен на най-добри практики във връзка с методите за изпитване. Заинтересованите страни са помолени да помислят дали правилата за класифициране на рисковете следва да бъдат съгласувани, така че отпадъците да се считат за опасни по същите правила, които се прилагат за продуктите.

Брюксел, 23 май 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Например „Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances“ („Да я поддържаме чиста: как да се защити кръговата икономика от опасни вещества“). European Environmental Bureau (Европейско бюро по околната среда).

⁽¹⁸⁾ Директива 2012/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Европейската комисия до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Европейска стратегия за пластмасите в кръговата икономика“

[COM(2018) 28 final]

Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пристанищните приемни съоръжения за предаване на отпадъци от кораби, за отмяна на Директива 2000/59/ЕО и за изменение на Директива 2009/16/ЕО и Директива 2010/65/ЕС

[COM(2018) 33 final — 2018/0012 (COD)]

(2018/C 283/09)

Докладчик: **Antonello PEZZINI**

Консултация	Европейски парламент, 5.2.2018 г. Съвет, 9.2.2018 г. Европейска комисия, 12.2.2018 г.
Правно основание	член 100, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Пленарната асамблея	19.9.2017 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	3.5.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	193/00/01
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК от самото начало подкрепя политиката на Европейската комисия в областта на кръговата икономика, но смята, че е необходимо тя да се води в тесен контакт със социалните партньори и с организациите на гражданското общество, чрез прогнозиране и с участието на висшите учебни заведения и различните центрове за обучение.

1.1.1. Също така целта не може бъде постигната без ефективни мерки в сферата на образованието и обучението, стимули в областта на проектирането и поведението, общи технически и регулаторни стандарти за качество, привлекателни системи за премии — включително данъчни и финансови — системен и междусекторен подход, интелигентно и повсеместно използване на цифровите приложения.

1.2. Зачитането и защитата на ценностите, които са част от динамичното равновесие на биосферата, не възникват спонтанно, а са плод на информираност, която произтича от културата и осъзнаването на факта, че сътвореното не е било сътворено, за да бъде използвано и унищожено заради икономически ползи, а за да бъде ползвано, подобрявано и съхранявано по интелигентен начин в генезиса на универсалния антропоморфизъм ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Benedetto Croce; в историята на всичко онова, което има човешка форма, в света.

1.3. Новите открития, като полимерните материали, улесниха работата и живота на хората, но трябва да се управляват през целия им жизнен цикъл, за да не оказват отрицателно въздействие върху природните процеси.

1.3.1. Комитетът смята, че е изключително важно да се развие култура на екопроектиране на полимерните материали, за да се улеснят, след първата употреба, последващите приложения на вторичните полимерни материали.

1.3.2. Нуждаем се от културна революция, която да превърне отпадъците в ценни ресурси за използване, както в производствените дейности и структури, така и в дистрибуцията и потреблението, без да се забравят и гражданското общество и всички нива на училищното образование.

1.3.3. Според ЕИСК, по-специално в сектора на опаковките, който днес е особено развит, от икономически и хигиенни съображения трябва да бъде разработена стратегия за целия сектор, насочена към насърчаване на повторната употреба, с участието на предприятия, които имат опит в процесите на рециклиране. Тази стратегия би следвало да е насочена към хармонизиране и интегриране на умения, нагоре и надолу по веригата на процеса.

1.3.4. Работейки в тясно сътрудничество с европейски и международни органи, националните органи по стандартизация би трябвало да постигнат по-интензивно използване на етикети за разпознаване на вторичните суровини. В тази област хармонизацията на европейско равнище ще повиши безопасността на потребителите по отношение на новите продукти.

1.3.5. Според ЕИСК важна роля трябва да играят научните изследвания и иновациите, особено Съвместната технологична инициатива (СТИ) — институционални публично-частни партньорства по линия на „Хоризонт 2020“, насочена към разработване на биопроductи⁽²⁾, и други инициативи, свързани с кръговата устойчивост, в рамките на следващата РП9.

1.3.6. Необходимо е да се даде приоритет на процеса на цифрово етикетиране на различните видове пластмаса, за да се даде възможност за идентификация, разделяне и евентуално унищожаване съгласно общи методологии. По-специално, тези вторични суровини не трябва да съдържат някои токсични вещества, каквито се съдържат в суровините, които не се предназначени за употреба при хранителните продукти и детските играчки.

1.4. ЕИСК счита, че чрез химични анализи, свързани с REACH, трябва да бъдат предприети действия за ограничаване на замърсяването с пластмасови микрочастици, което е една от основните заплахи за околната среда и здравето на човека.

1.5. ЕИСК твърдо подкрепя предложенията на ЕК за оборудване на пристанищата със съоръжения за събиране на отпадъци, както и задълженията за собствениците на плавателни съдове да следват процедурите за изхвърляне на отпадъци.

1.5.1. ЕИСК счита, че подобна политика би трябвало да бъде прилагана и към управлението на реките, където се събират голяма част от замърсителите на моретата.

1.5.2. Според ЕИСК сдруженията на рибарите и социалните партньори би трябвало да участват както в културен план, така и посредством национално и/или общностно финансиране, в почистването на водите от полимерните отпадъци, включително чрез насърчаване на действия за повишаване на осведомеността относно речните и морските отпадъци. Наред с останалото те биха могли, с подходящо обучение, да се намесват в частта от производствената верига, намираща се в пристанищата или по протежението на реките, в началния етап на рециклиране, особено по време на прекъсванията на риболова, необходими във връзка с репродуктивния цикъл на рибите.

1.6. ЕИСК счита, че появата и развитието на нови допълнителни дейности, създадени от кръговата икономика, изискват преразглеждане на действащото законодателство в областта на отпадъците, произтичащо от Директива 2008/98/ЕО, съгласно която отговорността се носи от притежателя на отпадъците, често без да се създават инструменти за повторната им употреба.

⁽²⁾ Инициативата за биотехнологични производства (ИБП) е публично-частно партньорство (ПЧП) между Европейската комисия и Консорциума за биотехнологични производства (КБП). Понастоящем консорциумът обединява над 60 европейски големи и малки предприятия, клъстери и организации в областта на технологиите, промишлеността, земеделието и горското стопанство. Всички те са се ангажирали да инвестират в съвместни проекти за научни изследвания, развитие и демонстрации на биотехнологии в рамките на ПЧП. Тази инициатива ще включва 3,8 милиарда евро инвестиции в иновации в сферата на биотехнологиите в програмния период от 2014 г. до 2020 г. („Хоризонт 2020“): 1 милиард. евро от фондовете на ЕС и 2,8 милиарда от частни инвеститори.

1.7. ЕИСК счита, че екопроектирането ⁽³⁾, прилагано досега в областта на енергоспестяването, трябва да се използва за целите на кръговата икономика, по-специално за пластмасите.

1.8. ЕИСК счита, че са необходими подходящи регионални споразумения относно морското замърсяване, в чийто обхват да бъдат включени политиките за съседство, Евромед и споразумението за Балтийско море.

1.9. Би трябвало да бъдат подкрепени и стимулирани доброволните секторни и междусекторни споразумения на промишлеността и териториалните публични администрации, като се насърчават сертифицирането на предприятията (EMAS, корпоративната социална отговорност) и „зелените“ кораби ⁽⁴⁾.

2. Въведение

2.1. Пластмасата, разбрана като общо наименование за група полимерни материали, е важен материал в нашата икономика и в нашето ежедневие, който се среща навсякъде. Тя допринася за насърчаването на устойчивия и конкурентен растеж, устойчивата заетост и множество технологични и концептуални иновации.

2.2. Пластмасата — от мономерите до полимерите — е изобретена в средата на 50-те години на XX век от двама учени: Natta и Ziegler. През 1953 г. германският химик Karl Ziegler успява да получи вид пластмаса от нефт — полиетилен, чиято молекула е полимер ⁽⁵⁾. Италианският химик Giulio Natta получава друг полимер — полипропилен, патентован под името Morlen. Това откритие в много голяма степен допринесе за кризата на минната индустрия, която до този момент от човешката история беше предоставяла материалите ⁽⁶⁾ за изработка на предметите от ежедневието и за труда.

2.3. Пластмасата се получава от нефт, като от два килограма нефт се получава средно един килограм пластмаса.

2.3.1. С тези нови материали ⁽⁷⁾ се изработват най-различни предмети — неръждаеми, леки и нечушливи. През 1973 г. се произвежда първата бутилка от PET (ПЕТ) ⁽⁸⁾.

2.4. ЕИСК вече имаше повод да подчертае ⁽⁹⁾, че „преходът към европейска кръгова икономика може да открие положителни перспективи за осъществяването на целите на стратегията „Европа 2020“.

2.5. ЕИСК е убеден, че переходът към европейска кръгова икономика може да открие положителни перспективи по отношение на конкурентоспособността на ЕС, „ако се основава на споделена европейска стратегическа визия с активното участие на сферата на труда, правителствата, работодателите и работниците, потребителите, както и законодателните и регулаторните органи на различни равнища“ ⁽¹⁰⁾.

2.6. ЕИСК припомня представянето на пакета от 2014 г. ⁽¹¹⁾ — впоследствие оттеглен — и на пакета от декември 2015 г. с приемането на план за действие на ЕС за кръговата икономика, в който пластмасата е определена като ключов приоритет.

2.7. Според ЕИСК „промяна в поведението може да се постигне най-добре чрез ясни ценови сигнали, например чрез предлагане на удобство и конкурентни цени на потребителите. Това може да бъде постигнато чрез схемите за разширена отговорност на производителя (РОП) и/или „екологично данъчно облагане“ ⁽¹²⁾.

2.8. През 2016 г. европейската пластмасова промишленост достигна оборот от близо 350 милиарда евро. тя включва около 62 000 предприятия, осигуряващи над 1,5 милиона работни места и производство от 60 милиона тона ⁽¹³⁾.

2.9. Днес пластмасата се среща във всеки аспект на всекидневието: от транспорта до строителството, от далекосъобщенията до стоките за ежедневна употреба, от храните до здравеопазването.

⁽³⁾ Директива 2005/32/ЕО и последващите изменения.

⁽⁴⁾ Вж. член 8, параграф 5 от COM (2018) 33.

⁽⁵⁾ Ziegler, заедно с Giulio Natta, открива стереосферичния синтез на полипропилен, използвайки катализатори, съдържащи титан. Тези катализатори обикновено се наричат „Циглер — Ната катализатори“. През 1963 г. те печелят Нобелова награда за химия.

⁽⁶⁾ Цинк, сфалерит, окалина, барит, бакелит.

⁽⁷⁾ PE (полиетилен); PP (полипропилен); PS (полистирен); PET (полиетилентерефталат); PVC (поливинилхлорид).

⁽⁸⁾ Патентован от N. Convers Wyrth, американски инженер.

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК (ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 91).

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕИСК (ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 91).

⁽¹¹⁾ Вж. SWD(2014) 0208 и SWD(2015) 259 fin.

⁽¹²⁾ Становище на ЕИСК (ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 91).

⁽¹³⁾ Вж. доклада „L'eccellenza della filiera della plastica per il rilancio industriale dell'ITALIA e dell'EUROPA 2017“ („Постиженията на отрасъла на пластмасите за промишленото възстановяване на Италия и на Европа“, 2017 г.): <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/parte-2.pdf>.

2.10. МСП, които представляват около 80 % от предприятията за производство на пластмаса в ЕС, са с по-малко от 20 служители, а делът на средните/големите е около 20 % ⁽¹⁴⁾.

2.11. Всяка година европейците произвеждат 25 милиона тона пластмасови отпадъци. По-малко от 30 % от тях се рециклират ⁽¹⁵⁾.

2.12. Съгласно неотдавнашно проучване, проведено на европейско равнище (бележка № 15), замената на пластмасата с други материали, в главните ѝ приложения, би довела до почти 4 пъти по-голяма маса на опаковките в сравнение с пластмасовите опаковки, до увеличение от 60 % на обема на произведените отпадъци и до нарастване от 57 % на годишното енергийно потребление по време на целия жизнен цикъл.

2.12.1. От друга страна, 95 % от стойността на опаковките се губи след еднократна употреба. От 78 милиона тона, влезли в цикъла на потребление, 72 % не се възвръщат. 40 % от тях отиват в депа за отпадъци и 32 % не попадат в системите за законно събиране.

2.13. Ето защо е необходимо да се развие екопроектирането на пластмасата, за да се превърне в по-пригодна за рециклиране и, оттам, да се увеличи търсенето на рециклирана пластмаса от страна на различните промишлени сектори и вериги за разпространение, от потребителите и гражданите.

2.13.1. Важно е да се активизира диалогът с рециклиращата промишленост, за да се разберат нейните производствени процеси, изисквания и технологии.

2.14. Рециклираната пластмаса трябва да се подлага на подходяща промяна на класификацията и повишаване на стойността чрез процес на стандартизация и сертифициране посредством етикет.

2.15. В кръгова икономика пластмасата трябва да се разглежда като ценно общо материално наследство, тъй като тя е от съществено значение за устойчивото и конкурентоспособно икономическо развитие в услуга на гражданите, на здравето и на околната среда, при условие че предметите, съдържащи тази суровина, не се считат вече за „отпадъци, които трябва да бъдат изхвърлени“, а за „предмети, които трябва да бъдат възстановени“.

3. Моретата и пластмасата

3.1. 70 % от земната повърхност е покрита от морета и океани, а морските води представляват 97 % от земните водни ресурси. Океаните са най-големите ни съюзници срещу изменението на климата и бяха включени в Споразумението от Париж, със специален доклад на Междуправителствения комитет по изменение на климата (IPCC), посветен на океаните.

3.2. Морските отпадъци, и най-вече пластмасите и пластмасовите микрочастици, представляват друга значителна заплаха за океаните и следователно са световен проблем, който засяга всички океани в света. Всяка година милиони и милиони тонове отпадъци се изсипват в океаните по целия свят, като предизвикват проблеми, свързани с околната среда, икономиката, естетиката и здравето. Морските отпадъци могат да причинят икономически щети като: загуби за общностите от бреговите зони, ограничаване на туризма, препятствия пред морския транспорт и риболова.

3.3. Потенциалните разходи в целия ЕС за почистване на бреговете и плажовете се оценяват на около 630 милиона евро годишно.

3.4. Поради натрупването им и тяхното разпространение, морските отпадъци представляват ужасяваща заплаха за здравето на световните океани, главно вследствие на бързото си увеличение. В това отношение са необходими балансирани и ефикасни мерки на кръговата икономика на международно и европейско равнище, с приемането на цели за намаляване на морските отпадъци в ЕС с 30 % през 2025 г. и с 50 % през 2030 г.

3.4.1. За да се постигнат тези цели, е необходимо на първо място да се промени съществуващото законодателство, съгласно което отпадъците принадлежат на тези, които ги събират, което демотивира събирането.

3.4.2. Би трябвало да се проучат подходящи стимули за лицата, най-вече рибари, които могат да сътрудничат за почистването на морето и реките, включително с подходящо използване на Европейския фонд за морско дело и рибарство — ЕФМДР.

⁽¹⁴⁾ Ambrosetti, *L'eccellenza della filiera della plastica nell'UE* („Високи постижения в пластмасовия отрасъл в ЕС“), 2015 г.

⁽¹⁵⁾ Съобщение за медиите на ЕК от 16.1.2018 г.

3.5. На 18 декември 2017 г. Съветът прие заключенията относно екопроектирането и изтъкна „необходимостта от съгласуваност между политиките в подкрепа на иновациите и други политики, по-специално с акцент върху защитата на човешкото здраве, околната среда и прехода към кръгова икономика“⁽¹⁶⁾.

3.6. От своя страна ЕП прие различни документи в тази сфера: от резолюцията от 9 юли 2015 г. относно ефективното използване на ресурсите: Преминаване към кръгова икономика, през приетите през февруари 2007 г. резолюции относно пакета за отпадъците, до резолюцията от 18 декември 2017 г. относно международното управление на океаните.

3.7. Действията за почистване на Средиземно море биха могли да влязат в синергия с програмата (ПЧП) „Prima“, която предвижда екологични действия с цел опазване на околната среда⁽¹⁷⁾.

4. Предложенията на Комисията

4.1. Предложената стратегия на ЕК има за цел опазване на околната среда от замърсяване с пластмасови отпадъци и в същото време насърчаване на растежа и иновациите, с цел превръщане на икономическото предизвикателство от линейна парадигма (производство-дистрибуция-потребление-поведение) в кръгов модел, който да се самозахранва посредством ефективно използване на ресурсите и да разглежда отпадъците като **„ресурси, подлежащи на възстановяване“**.

4.2. Повторната употреба, рециклирането и оползотворяването биха се превърнали в ключови думи, около които да се изгради нова парадигма за насърчаване на ново проектиране, устойчивост, иновации и конкурентоспособност в рамките на целия вътрешен пазар и на международния пазар.

Предложената стратегия включва 40 действия, 15 препоръки към националните и регионалните власти и 8 препоръки към промишлеността.

4.3. С предложението за директива относно пристанищните приемни съоръжения се въвеждат нови правила за справяне с проблема с морските отпадъци и мерки, които да гарантират, че отпадъците, генерирани на борда на кораби или натрупали се в морето, няма да бъдат оставени там, а ще бъдат върнати на сушата, за да бъдат подходящо обработени. В предложението са включени и мерки за намаляване на административната тежест за пристанищата, корабите и компетентните органи.

5. Общи бележки и препоръки

5.1. Според Комитета не може да бъде постигната печеливша стратегия за пластмасата без ефективни мерки в сферата на образованието и обучението, стимули в областта на проектирането и поведението, общи технически и регулаторни стандарти за качество, привлекателни системи за премии — включително данъчни и финансови — системен и междусекторен подход, интелигентно и повсеместно използване на цифровите приложения, прогнозни дейности с широко участие, имащи за цел да подпомогнат процеса с истинска **европейска култура на кръговрат на пластмасата въз основа на анализ на целия жизнен цикъл на продуктите**.

5.2. Замърсяването с пластмасови микрочастици е една от най-големите заплахи за околната среда и здравето на човека. Тези вещества често се използват в почистващите препарати, козметиката, мебелите, боите. **ЕИСК счита**, че борбата с това замърсяване трябва да започне при източника, чрез действия на равнището на ЕС в рамките на **REACH**.

5.3. **В ЕС около 40 % от пластмасата се употребява еднократно и е основната причина за замърсяването: определянето на минимална цена на пластмасовите торбички значително намалява тяхната употреба. ЕИСК препоръчва разширяването на обхвата на тази мярка с включването на всички видове пластмаса за еднократна употреба.**

5.4. ЕИСК счита, че цифровата маркировка на различните видове пластмаси е от приоритетно значение за целите на идентифицирането, подбора и възможните изключения на вредни съставки. В пластмасата често има токсични вещества, забранени в материалите, влизащи в контакт с храни и в детските играчки. Оттук следва необходимостта да се гарантира и удостовери, че „вторичните пластмасови суровини“ не съдържат токсични вещества.

5.5. Националните законодателства се различават по отношение на количеството и разрешенията. Би било подходящо да съществува по-строго единно **хармонизирано** законодателство в полза на потребителите.

⁽¹⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15811-2017-INIT/bg/pdf>, заключения на Съвета от 18.12.2017 г. „Екологични иновации: улесняване на прехода към кръгова икономика“.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 662 final и становище на ЕИСК (ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 80).

5.6. ЕИСК счита, че би трябвало да се засилят действията за осигуряване на приоритет на:

- общи методи за откриване,
- цифровизация на продукти, процеси и компоненти чрез цифрово маркиране на различните видове,
- авангардна инфраструктура за събиране и разделяне, оборудвана с оптични четци,
- стандарти и сертифициране на продукти, процеси, оборудване,
- професионализация и мониторинг на рециклирането,
- системи за възнаграждаване на разширената отговорност на производителите и потребителите,
- стартиране на пилотно действие на ЕС за организиране, създаване и конкурентно търговско развитие на истински европейски пазар за качествени вторични пластмасови суровини, чрез насърчаване на екологосъобразните обществени поръчки.

5.7. Разделното събиране и най-вече рециклирането на PET ⁽¹⁸⁾ могат да създадат икономически ползи в ЕС, под формата на нови производствени дейности и заетост.

5.8. Досега се даваше приоритет на рециклирането на органичните отпадъци ⁽¹⁹⁾, депонирането и получаването на енергия чрез изгаряне ⁽²⁰⁾, по-специално в стоманената и циментовата промишленост, с подходящи филтри за отработените газове.

5.9. Рециклирането на пластмасата в нови предмети става все по-важно, като то се извършва или с пластмаса от същия тип (бутылка/бутылка), или от различен (пластмаса/тъкан). Това обаче изисква система от стимули за потребителите ⁽²¹⁾ и лесно идентифициране с електронни четци в събирателните пунктове.

5.10. Рециклираният PET може да се използва за производството на летни и зимни тъкани, работно облекло, военни униформи, подсилване на гуми, тръби, транспортни ленти, фолио за опаковане, печатни продукти.

5.11. С помощта на силна техническа и регулаторна стандартизация и сертифициране, дори след рециклиране, ако процесите са извършени правилно и са сертифицирани ⁽²²⁾, PET остава химически инертен и следователно подходящ за приложения, водещи до безопасен контакт с храните ⁽²³⁾.

5.12. **По отношение на морските отпадъци** ЕИСК подкрепя координирането на директивата с Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби (MARPOL) и счита, че решаването на въпроса с отпадъците от риболовни кораби и кораби за развлечение може да предложи решения на проблема с морското замърсяване, при условие че се определят подходящи изключения за малките плавателни съдове и за пристанищата с ограничено движение.

5.13. При организацията на събирането на отпадъци в морето е целесъобразно да се привлекат за участие, посредством използването на Фонда за рибарство — ЕФМДР, рибарските организации, които, с подходящото обучение, биха могли да допълват невината сигурните си доходи от риболова с ангажимент в отраслите на събирането на отпадъци и рециклирането.

⁽¹⁸⁾ PET: полиетилен терефталат, състав (C₁₀H₈O₄)_n. Получава се от суровия нефт (C₉H₁₈). Това е термопластична смола, подходяща за контакт с храни.

⁽¹⁹⁾ **Компост** се нарича оставащото след процеса на разлагане и хумификация на остатъците от органичните вещества.

⁽²⁰⁾ RDF, **твърдо отпадъчно гориво**. По време на горенето при разкъсването на връзките между атомите на водорода (H) и въглерода (C) в пластмасата се отделя голямо количество топлина.

⁽²¹⁾ Например задължителният депозит за амбалаж в Германия и задължението за изкупуване на празния амбалаж от страна на търговците на дребно в Швейцария.

⁽²²⁾ Да се предотвратява генерирането на ацеталдехид чрез оптимизиране на температурата на топене и времето на престой. Да се изключва обеззаразяването.

⁽²³⁾ По закон в някои държави членки количеството вторични пластмасови суровини в състава на съдовете за хранителни продукти не може да надвишава 50 %. Освен това тези суровини не трябва да влизат в контакт с храната, поради което рециклираната пластмаса трябва да бъде съчетана с новопроизведената в частите, които са в близост до храната.

5.14. Същото може да важи и за почистването на реките с помощта на трудовите кооперации, като се измени действащото законодателство ⁽²⁴⁾.

5.15. ЕИСК счита, че е необходимо да се даде приоритет на разработването на регионални споразумения относно морското замърсяване, по-специално в морските и речните зони.

6. Конкретни бележки

6.1. **От PET до предиите.** Рециклирането на PET преминава през иновативен незамърсяващ механичен/химичен процес, който запазва чистотата на влакната, като намалява потреблението на вода и енергия, и така понижава емисиите на CO₂ с около 30 %. Всички това се извършва без получаване на шлага или отпадъци.

6.1.1. Най-напред, чрез разделно събиране, се събира суровината. След етапите на смилане, измиване, стриване, изтегляне на нишка, сушене и гранулиране, PET се трансформира в нов полимер, чрез незамърсяващ процес, който използва основно температурните разлики. Накрая получения стопен полимер се изпраща в екструдер. Материалът се разрязва на желаната дължина, в набор от рециклирани синтетични нишки от полиестер с високо качество и висока ефективност.

6.2. Превръщането на PET ⁽²⁵⁾ (полиетилен терефталат) в тъкан е иновация по отношение на околната среда и качеството: от техниките на производство до дизайна.

6.2.1. Технически данни ⁽²⁶⁾:

- от 2 кг нефт (C₉H₁₈) се получава 1 кг PET (C₁₀H₈O₄)_N,
- 1 бутилка от 1,5 л тежи 38 грама,
- 1 бутилка от 0,5 л тежи 25 грама,
- За изработването на поларен пуловер (330 г/м²) са нужни около 27 бутилки от 1,5 л,
- 27 бутилки PET съответстват на 1 026 г PET, което се равнява на около 2 052 г нефт,
- Намаляването на емисиите на CO₂ за 2 052 г нефт (24,2136 кВт/ч) ⁽²⁷⁾ е **6,39239 кг/CO₂**.

6.2.2. Друг пример: 53 900 рециклирани пластмасови бутилки от 1,5 л могат да се превърнат в отличен полиестер, необходим за изработването на 7 000 раници, със спестяване на 3,34 т CO₂ ⁽²⁸⁾.

7. Въпроси за разглеждане

7.1. Ангажименти на държавите:

- обучение, още от училище, за разделното събиране на отпадъци (включително пластмаси!), особено в семейството,
- създаване на кооперации или сдружения, които да събират пластмаса в сътрудничество с общини и предприятия и да я предават на центрове за обработка и за сертифициране на „вторични пластмасови материали“,
- съобразяване на действащите правила относно отпадъците с нуждите, свързани със събирането на пластмасата.

⁽²⁴⁾ Смята се, че понастоящем всяка година между 1,15 и 2,41 милиона тона пластмасови отпадъци навлизат в океаните от реките, като над 74 % от тях — между май и октомври. 20-те реки, които замърсяват най-силно, са предимно в Азия и представляват 67 % в световен мащаб.

⁽²⁵⁾ Полиестерите, произведени от PET, се предлагат както на къдели, така и като гладка или релефна нишка или като микрофибър.

⁽²⁶⁾ Източник Pielleitalia S.r.l. Grassobbio Bergamo.

⁽²⁷⁾ Източник: Съвместен изследователски център (JRC) Ispra. Конверсионен коефициент на суровия нефт:

- 11,8 МВт/ч/т,
- 0,264 т CO₂/МВт/ч.

⁽²⁸⁾ Вж. бележка под линия 28, JRC Ispra.

7.2. ЕИСК подкрепя диалога между страните за създаването на фонд за инвестиране в технологии за рециклиране на пластмаси и за създаването на европейски пазар за качествени вторични пластмасови суровини.

7.3. Подкрепя, чрез „Хоризонт 2020“ — **и новата РП9**, включително чрез изследване на бактерии⁽²⁹⁾ — на СТИ (Съвместни технологични инициативи) — институционални публично-частни партньорства в областта на биоиндустриите (една от 7-те СТИ).

Брюксел, 23 май 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽²⁹⁾ В сътрудничество с други японски изследователски институти, Kyoto Institute of Technology и университетът Keio изолираха бактерия (*Ideonella sakaiensis*), която е в състояние да „яде“ пластмасата, използвайки я като източник на препитание и растеж, чрез химично действие на само два ензима. Вж: science.sciencemag.org/content/351/6278/1196 — YOSHIDA & OTHERS. John McGeehan, професор по биология в Университета в Портсмут, и неговите колеги по случайност са създали свръхмощна версия на ензима, разграждащ пластмаса. Трудовете им са публикувани през 2018 г. в списание National Academy of Sciences.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

Бъдещето на прехраната и селското стопанство

[COM(2017) 713 final]

(2018/C 283/10)

Докладчик: **Jarmila DUBRAVSKÁ**

Съдокладчик: **John BRYAN**

Консултация	Европейска комисия, 18.1.2018 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Бюрото	5.12.2017 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	3.5.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	195/7/18
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства съобщението на Комисията „Бъдещето на прехраната и селското стопанство“ и счита, че наличието на силна и добре финансирана обща селскостопанска политика (ОСП) е жизненоважно за устойчивостта и жизнеспособността на селското стопанство в ЕС.

1.2. Бъдещата ОСП трябва да постигне първоначалните цели, залегнали в Договора от Рим, както и новите цели, свързани с околната среда, изменението на климата и биологичното разнообразие, като в същото време гарантира, че европейският селскостопански модел ще запази своята конкурентоспособност и жизнеспособност, за да удовлетворява потребностите на гражданите на ЕС. Новата ОСП трябва освен това да приеме и изпълни ангажиментите, залегнали както в целите за устойчиво развитие (ЦУР) на ООН, така и в целите на 21-вата конференцията на страните по Рамковата конвенция на ООН (COP21).

1.3. ЕИСК приветства насоката на реформите и новите предложения във връзка със субсидиарността и новия модел на изпълнение, и подчертава необходимостта да се гарантира, че те се прилагат по начин, който защитава общата политика и единния пазар и съответства на ангажиментите за изпълнение и опростяване. ЕИСК обаче е на мнение, че съобщението трябваше да бъде по-конкретно. Комитетът се надява, че в предстоящите законодателни предложения Комисията ще вземе предвид изложената в настоящото становище позиция на гражданското общество. Сроковете за изготвянето на становището на ЕИСК и законодателните предложения на ЕК бяха твърде кратки.

1.4. ЕИСК подкрепя модела с два стълба на ОСП, като първият стълб предоставя директни плащания, които трябва да бъдат преориентирани и да гарантират справедлив доход за земеделските стопани и стимул за предоставянето на обществени блага, както и подкрепа на пазара, а вторият стълб подкрепя селските райони и борбата с обезлюдяването в съответствие с Декларацията от Корк 2.0. ЕИСК се противопоставя на съфинансирането на първия стълб. Той призовава за разумно равнище на съфинансиране на втория стълб за всички държави членки. ЕИСК посочва ясно, че директните плащания следва да се прилагат само за активните земеделски стопани, въз основа на обективни критерии, свързани със селскостопанската дейност и предоставянето на обществени блага.

1.5. ЕИСК подкрепя силна и добре финансирана ОСП и увеличение на бюджета на ЕС до 1,3 % от БНД в съответствие с ръста на икономиката на ЕС. Трябва да се осигури подходящо финансиране за ОСП в отговор на ниските доходи на земеделските стопани и селскостопанските работници, инфлацията и евентуален дефицит в резултат на Брексит, както и за да се покрият допълнителните изисквания в областта на опазването на околната среда и изменението на климата и да се осигури необходимото сближаване на директните плащания между държавите членки, като се вземат предвид различните условия.

1.6. ЕИСК счита, че ОСП трябва да подпомага малките и големите, младите и старите, новите и установените, самостоятелно заетите земеделски стопани и техните работници, жените и мъжете по начин, който да направи живота в селските райони перспективен за активните земеделски стопани, които участват в селскостопанското производство, предоставят обществени блага, опазват околната среда и допринасят за заетостта.

1.7. Макар да приветства новите предложения във връзка със субсидиарността и възлагането на повече отговорности на държавите членки, ЕИСК посочва ясно, че трябва да се поддържа силна ОСП, без повторна национализация, излагаща на риск единния пазар. Субсидиарността трябва да се прилага само по отношение на плановете на държавите членки за изпълнение на целите на ОСП, като в същото време им се предоставя гъвкавост да приемат варианти за плащане по първия и по втория стълб, които да съответстват най-добре на видовете, структурите и условията за земеделие в конкретните държави, като се вземат предвид техните природни условия и околна среда.

1.8. Предложеният нов модел на изпълнение във връзка с целите, свързани с околната среда и изменението на климата, трябва да се прилага предимно на равнището на държавите членки. В съответствие с ангажимента за опростяване новият модел на изпълнение трябва да е ясен и лесно разбираем за земеделските стопани, без да изисква допълнителни разходи. Националните стратегически планове трябва да бъдат преобразувани на равнището на земеделските стопанства в опростени планове с лесно разбираеми и прости за измерване показатели.

1.9. От дълго време насам опростяването е основен елемент от комуникацията относно ОСП и ангажиментът за неговото изпълнение трябва да бъде спазен в рамките на настоящата реформа. ЕИСК счита, че тази реформа е реална възможност за опростяване, и предложи списък с много конкретни въпроси, свързани с изпълнението. Кръстосаното съответствие следва да бъде консолидирано с помощта на технологичния напредък, форматът и делът на проверките в стопанствата трябва да се преразгледа и оптимизират, а размерът на допустимите отклонения следва да се повиши, ако е целесъобразно, за да се избегне привидната точност; земеделските стопани би трябвало да имат възможност да коригират евентуално несъответствие чрез процес за приключване преди налагането на санкция, а плащанията трябва да се извършват навреме. В този случай следва да се прилага принципът на ежегодност, за да се избегне необходимостта от проверки и санкции със задна дата.

1.10. ЕИСК силно подкрепя подобряването на мерките за младите земеделски стопани и предложи шест конкретни мерки, включително ясно определение за млади земеделски стопани, с цел решаване на особено важния въпрос, свързан с приемствеността между поколенията в селското стопанство.

1.11. С оглед на положителното екологично въздействие и с цел да се увеличат затревените площи в ЕС, ЕИСК препоръчва да се предоставя по-силно директно подпомагане на активните земеделски стопани за постоянно затревени площи чрез плащания от по-високо равнище.

1.12. ОСП след 2020 г. трябва да укрепи позицията на земеделските стопани във веригата на доставките, за да могат да имат справедлив доход и да не бъдат най-слабото звено от веригата ⁽¹⁾. ОСП трябва да защитава функционирането на единния пазар чрез задължително отбелязване на произхода на селскостопанските продукти на етикета, което няма да възпрепятства свободното движение на стоки в ЕС.

1.13. ЕИСК счита, че ОСП трябва да допълва една всеобхватна продоволствена политика ⁽²⁾.

1.14. ЕС се нуждае от устойчиво потребление на храни, което да отговаря на изискванията за ниски въглеродни емисии ⁽³⁾ и на високите стандарти, свързани с околната среда и изменението на климата, в съответствие с кръговата икономика и щадящото околната среда земеделие.

1.15. Селското стопанство не включва само производство на храни, но и управление на земеделска земя, използване на водни ресурси и опазване на околната среда. Поради това ЕИСК призовава Комисията да защитава на равнището на ЕС земята от заграване и от необратима промяна в предназначението ѝ, както и от влошаване на състоянието ѝ, опустиняване, изоставяне, замърсяване и ерозия ⁽⁴⁾. Следва да се признае и тясната връзка между селското и горското стопанство.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Основните определящи фактори за общата селскостопанска политика за периода след 2020 г.“ (ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 21).

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Приносът на гражданското общество за разработването на всеобхватна продоволствена политика в ЕС“ (ОВ С 129, 11.4.2018 г., стр. 18).

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Климатична справедливост“ (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 22).

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Земеползване за устойчиво производство на храни и екосистемни услуги“ (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 72).

1.16. ЕИСК счита, че е необходима стратегия, която да осигурява много по-добра съгласуваност между ОСП и водената от ЕС международна търговска политика. Като отчита факта, че търговската политика е от първостепенно значение за успеха на ОСП, ЕИСК счита, че във всяко ново търговско споразумение трябва да се настоява да се спазват изцяло европейските стандарти в областта на особено важните въпроси за безопасността на храните, въздействието върху околната среда, здравето на животните и растенията и хуманното отношение към животните, както и условията на труд.

2. Значението на селското стопанство и бъдещето на прехраната и земеделието

2.1. Устойчивото и жизнеспособно селско стопанство е единственият сектор, който може да задоволи най-основната потребност на населението от производство на храни, и чрез управление и поддръжка на земята осигурява и жизненоважните обществени блага, свързани с опазването на нашите природни ресурси — води, почви, въздух и биологично разнообразие.

2.2. Наред с осигуряването на обществени блага, селското и горското стопанство и рибарството с 11 милиона земеделски стопани създават 22 милиона работни места директно в земеделските стопанства и още 22 милиона работни места в европейската хранително-вкусова промишленост като цяло, в свързани области като преработка, търговия и транспорт, и дори в науката, научноизследователската дейност и образованието. Селското стопанство би могло да допринесе по-ефективно за икономическите резултати, растежа и работните места във всички селски райони, ако рамковите условия бъдат променени по подходящ начин.

2.3. Земеделието и селското стопанство имат жизненоважна роля за бъдещето на Европа и постигането на ангажиментите, залегнали както в ЦУР на ООН, така и в целите на 21-вата конференцията на страните по Рамковата конвенция на ООН (COP21). Съгласно съобщението „Бъдещето на прехраната и селското стопанство“, чрез една по-добра верига за доставки на храни европейското селско стопанство може да предостави значителни обществени ползи от гледна точка на осигуряването на изобилие от безопасни и финансово достъпни храни и суровини по устойчив начин, който да опазва нашите основни природни ресурси — почви, води, въздух и биологично разнообразие, и същевременно да носи справедливи доходи на земеделските стопани посредством рентабилни цени.

2.4. ЕИСК счита, че в бъдеще ОСП трябва да осигури постигането на основните цели, залегнали в Договора от Рим, а именно: 1) увеличаване на селскостопанската производителност, 2) осигуряване на приемлив жизнен стандарт за земеделските стопани, 3) стабилизиране на пазарите, 4) гарантиране на снабдяването и 5) гарантиране на разумни цени за потребителите, и същевременно да направи повече, по-специално по отношение на околната среда, изменението на климата и биологичното разнообразие, социалните проблеми и заетостта в селските райони.

2.5. ЕИСК признава, че целите на ОСП съгласно Римските договори се промениха с времето и че не всички бяха постигнати напълно. Една от целите беше — и продължава да бъде — да се генерират достатъчно приходи, като се увеличи производителността на земеделските стопанства. Днес стопанствата наистина са по-продуктивни от всякога, но приходите често са недостатъчни, а директните плащания в много случаи замениха „справедливите“ цени, които могат да се получат на пазарите. Земеделските стопани настояват за единни плащания по линия на ОСП в допълнение към пазарната възвръщаемост.

2.6. ЕИСК счита, че в основата на бъдещите цели на ОСП трябва да залегнат следните основни принципи:

- защита на европейския селскостопански модел с неговите многофункционални задачи и жизнеспособни семейни земеделски стопанства, МСП, кооперативи и други земеделски системи с исторически корени в ЕС. ОСП би трябвало да дава възможност за устойчиво селскостопанско производство във всички региони на ЕС;
- силни директни плащания в подкрепа на рентабилните приходи на земеделските стопанства;
- силни мерки за развитие на селските райони;
- добре функциониращ единен пазар;
- по-силна позиция на първичните производители във веригата за създаване на стойност;
- устойчиво използване и управление на природните ресурси — почви, води, въздух и биологично разнообразие;
- опазване на околната среда и смекчаване на последиците от изменението на климата;
- опазване на природата и ландшафта;

- подпомагане на приемствеността между поколенията и привличане на млади земеделски стопани;
- насърчаване на заетостта;
- защита на работните места и социално приобщаване;
- подпомагане на растежа и насърчаване на конкурентоспособността;
- достъп на гражданите до широк асортимент от устойчиво произведени храни, в това число регионални продукти, продукти с географски указания и биохрани;
- приемане на последователна търговска политика, съобразена с целите на ОСП;
- задължително обозначаване на произхода като източник на добавена стойност за потребителите;
- приоритизиране на обучението с акцент върху подобряването на производството и качеството на храните;
- допускане на кръгови миграционни потоци, за да се отговори на производствените нужди със сезонни работници от трети държави;
- насърчаване на цифровизацията на селските райони, селскостопанската дейност и веригата за доставки на храни.

2.7. ЕИСК счита, че новите предложения в съобщението на Комисията относно субсидиарността и новия модел на изпълнение са положителни и, прилагани по правилния начин, могат да имат осезаемо благоприятно въздействие върху ОСП на равнището на земеделските стопанства по отношение на опростяването и намаляването на бюрокрацията, прилагането на по-подходящи мерки, съобразени с различните условия в държавите членки, както и на воденето на по-целенасочена политика в областта на околната среда и изменението на климата. ЕИСК освен това счита, че за тази цел са необходими някои основни промени в ОСП, част от които са включени в предложенията на Комисията. Ако бъдат приложени правилно, те биха могли да окажат положително въздействие върху селското стопанство и действителното постигане на целите на ОСП.

2.8. ОСП трябва да отразява ключовите цели и ангажменти, залегнали в ЦУР на ООН и COP21. Те включват премахване на бедността, което означава повишаване на приходите на земеделските стопанства, борба с глада, добро здраве и благосъстояние, добро образование, чиста вода и канализация, финансово достъпна и чиста енергия, достоен труд и икономически растеж, намаляване на неравенствата, отговорно производство и потребление, действия в областта на климата и защита на водата и живота на земята. ЕИСК счита, че ОСП трябва да е съобразена с тези ключови цели, като това следва да бъде отразено в обвързаността на директните плащания с условия, особено що се отнася до поземлените въпроси и екологичните и трудовите стандарти.

2.9. Предвид графика на напредъка по предложенията ЕИСК предлага да се въведат ясни преходни разпоредби по простата причина, че необходимите политически процеси и произтичащото от тях административно прилагане не могат да бъдат завършени преди края на 2022 г. Трябва да се осигури достатъчно време за безпроблемно преминаване от настоящата към новата политика. Земеделските стопани и селскостопанският сектор се нуждаят от яснота, стабилност и сигурност на планирането; ЕС не трябва да допуска същите затруднения като тези, които възникнаха при последната реформа.

3. Бюджет

3.1. Директните плащания трябва да продължат да играят роля за запазването на доходите, тъй като настоящите условия не позволяват на земеделските стопани да получават достатъчни доходи от продажбата на своята продукция. Тъй като същевременно трябва да се създаде пазар на „обществени блага“ за земеделските стопани, с който се цели не само компенсиране на допълнителните разходи на земеделските стопани и евентуалното намаляване на техните печалби, но и положително въздействие върху техните приходи — нещо, което ЕИСК подкрепя категорично — отговарящите за изготвянето на политиката трябва да осигурят достатъчно финансиране, за да могат реално да изпълнят тези обещания. ЕИСК се отнася критично към факта, че съобщението не съдържа анализ на реалните финансови нужди на новата „по-справедлива и по-екологосъобразна“ ОСП⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ В своето становище ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 35 ЕИСК отбелязва, че европейският селскостопански модел не може да бъде постигнат при световните пазарни цени.

3.2. Поради това ЕИСК призовава за създаването на силен бюджет за ОСП, но счита, че това е поставено под въпрос. За да отговори на равнището на земеделските стопанства на новите очаквания към ОСП относно изпълнението на допълнителните изисквания в областта на околната среда и изменението на климата, да осигури необходимото сближаване на директните плащания между държавите членки, вземайки предвид различните условия, да запази способността си да реагира на натиска на ниските доходи на земеделските стопанства, да преодолее разликите в приходите спрямо други сектори в обществото и да се справи с инфлацията, бюджетът на ОСП по всяка вероятност ще трябва да се увеличи значително.

3.3. От 1980 г. насам разходите по линия на ОСП са намалели от около 70 % от бюджета на ЕС на 38 %. Бюджетът на ОСП не беше увеличен, когато броят на държавите — членки на ЕС, нарасна рязко с осемнадесет и земеделската земя в ЕС се увеличи съществено.

3.4. ЕИСК отбелязва предложенията на ЕП за увеличаване на бюджета на ЕС от 1,0 % от БНД на поне 1,3 %. Не става ясно каква част от тези допълнителни средства ще отидат за селското стопанство и дали те ще бъдат достатъчни, за да се поддържа достатъчен и подходящ размер на бюджета за ОСП и да се изпълнят всички амбициозни цели и изисквания. Както гражданското общество, така и Европейският парламент подкрепят силен бюджет и свързаната с него стабилност. Предложенията за реформа на ОСП няма да успеят без достатъчен бюджет за ОСП.

3.5. Всеки недостиг в бюджета на ЕС, и по-специално в бюджета за ОСП, в резултат на Брексит трябва да се компенсира с допълнителни вноски от държавите членки. Освен това предложенията за финансиране на нови мерки на ЕС трябва да предвиждат ново финансиране.

4. Субсидиарност

4.1. ЕИСК приветства предложението за въвеждане на повече субсидиарност в ОСП, но подчертава значението на запазването на силна обща селскостопанска политика и силен единен пазар в ЕС. Субсидиарността не следва по никакъв начин да подкопава ОСП или единния пазар. В допълнение, членовете на ЕИСК подчертават своята загриженост във връзка с факта, че субсидиарността не може да се използва за повторна национализация на ОСП в която и да е държава членка.

4.2. Субсидиарността следва да се прилага само за разработените от държавите членки планове за изпълнение на приоритетите на ОСП, като се запази моделът с два стълба на ОСП. ЕИСК приветства инициативата за развитие на селското стопанство в регионите на произход на мигрантите. Трудовите стандарти трябва да се спазват по отношение на всички работници, включително сезонните.

4.3. Задачата на Комисията да одобрява и да упражнява надзор над националните планове за изпълнение — и в случай на неспазване да налага санкции, когато е целесъобразно — е от първостепенно значение за това да се гарантира, че ОСП ще продължи да бъде обща политика.

4.4. Основният елемент на положителната субсидиарност следва да се изразява в това да се позволи на държавите членки да създават схеми и операции за плащанията по първия и по втория стълб, които да съответстват най-добре на видовете, структурите и условията за земеделието в конкретните държави, като в същото време се осигури по-голяма резултатност във връзка с изменението на климата и околната среда.

4.5. Субсидиарността също така следва да осигури гъвкавост, която да позволи на държавите членки да възприемат модела на кръстосано съответствие, условията и правилата, които отговарят най-добре на обстоятелствата в тези държави, и съответно да постигнат реално и съществено опростяване на равнището на земеделските стопанства, като същевременно извършват подходящи проверки.

5. Нов модел на изпълнение

5.1. Съобщението относно ОСП предлага нов модел на изпълнение, който чрез субсидиарността ще позволи на държавите членки да създадат комбинация от задължителни и доброволни мерки в рамките на двата стълба, за да изпълнят определените на равнището на ЕС цели, свързани с околната среда и климата. В него се предлага държавите членки да дефинират количествено изразени цели в стратегическите планове, за да постигнат изпълнение. Допълнително се предлага всички директни плащания за земеделските стопани да зависят от прилагането на благоприятни за околната среда и изменението на климата практики (или от продължаването им, ако вече се прилагат такива). Предлага се също земеделските стопани да бъдат възнаграждавани за по-амбициозни доброволни практики, за което ще са необходими силни финансови стимули.

5.2. ЕИСК ясно посочва, че количествено изразените цели, резултатите и показателите за измерване на постигнатото във връзка с околната среда и изменението на климата трябва да се прилагат най-вече на равнището на държавите членки.

5.3. На равнището на земеделските стопанства новият модел на изпълнение може да включва опростен план с основните аспекти на мерките в областта на околната среда и изменението на климата, които обхващат опазването на почвите, водите, въздуха, биологичното разнообразие и особеностите на ландшафта, както и управлението на хранителните вещества.

5.4. В случай на доброволни подобрения в екологичното състояние, в социалните и трудовите условия и в условията във връзка с изменението на климата, следва да се извършват допълнителни и по-големи плащания по втория стълб.

5.5. ЕИСК счита, че е особено важно новият модел на изпълнение да съответства на целите за опростяване и да е лесен за разбиране и прилагане на равнището на земеделските стопанства.

5.6. Прилагането на новия модел на изпълнение не трябва да е свързано с никакви допълнителни разходи на равнището на земеделските стопанства под формата на консултантски услуги или разходи за приважване в съответствие, които ще подкопаят директните плащания. Всички разходи, направени на равнището на земеделските стопанства в отговор на новите предизвикателства в областта на околната среда и климата, следва да се изразяват в по-високи плащания и бюджетни средства на равнището на държавите членки.

5.7. ЕИСК приветства предложенията на Комисията да се включи понятието „интелигентно земеделие“, което позволява да се повишат приходите на земеделските стопанства и същевременно осигурява предимства за околната среда. То е свързано с използването на обучения, трансфер на знания и технологии с цел повишаване на ефективността на вложенията в производството вода, енергия, торове и други суровини и материали като пестициди⁽⁶⁾, както и с насърчаването на екологични методи на производство, като щадящо околната среда управление на земята, биологично земеделие и агроекология.

6. Опростяване

6.1. ЕИСК напълно подкрепя същественото опростяване на ОСП и изпълнението на политическите ангажменти, поети във връзка с опростяването, с цел осигуряване на осезаеми ползи, включително намаляване на бюрократичната тежест за земеделските стопани. При много предишни реформи на ОСП беше обещаavano опростяване, но тези обещания не се изпълняваха или се изпълняваха в много малка степен.

6.2. От първостепенно значение е законодателните предложения да включват реално опростяване на най-бюрократичните елементи на ОСП, по-специално проверките на място във връзка със заявленията за помощи по схеми за помощи, свързани с площи, и твърде обширните и сложни изисквания за кръстосано съответствие съгласно законоустановените изисквания за управление (ЗИУ) и ДСЕС, които земеделските стопани трябва да спазват. В същото време е важно да бъде въведена система за ефективни и ефикасни проверки, която да се основава на риска и да бъде свързана със система за консултации и стимули за земеделските стопани нагоре по веригата.

6.3. Макар че с Регламента „Омнибус“ беше постигнато известно опростяване, което е добре дошло, е необходимо да се извършат допълнителни промени за постигане на целта за опростяване.

6.4. ЕИСК предлага чрез новия модел на изпълнение да се въведе опростяване в областта на субсидиарността и по-доброто използване на съвременните технологии, като се ползват ресурсите и инструментите на Съвместния изследователски център (IRC).

— Необходимо е цялостно преразглеждане и реструктуриране на системата за контрол на равнището на земеделските стопанства, за да стане тя по-ефикасна и не толкова бюрократична: въз основа на принципа на ежегодност (без проверки със задна дата), наказанията и санкциите на първо време ще бъдат заменени с акцент върху предоставянето на насоки и коригирането.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Възложно реструктуриране на ОСП“ (ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 10).

- По-доброто използване на новите технологии, сателитните инспекции и дистанционното наблюдение биха могли да заменят някои от проверките на място за установяване на кръстосано съответствие.
- Настоящите ЗИУ и ДСЕС следва да се оптимизират, без това да бъде в ущърб на проверките или стандартите;
- Допустимите отклонения следва да бъдат увеличени с цел да се вземат предвид особеностите на реалните дейности в земеделските стопанства, които в много случаи може да представляват дейност, извършвана от едно лице, и следва да се осигури необходимото време, за да се поправят или коригират евентуални несъответствия.
- Проверките не бива да водят до задържане на плащанията и следва да се прилага политика на налагане на евентуалните санкции за недопустимост и неспазване на изискванията за кръстосано съответствие/ЗИУ през следващата година ⁽⁷⁾.

6.5. Субсидиарността дава възможност на държавите членки да прилагат по-голямо опростяване на равнището на земеделските стопанства, за да се съобразят с конкретните обстоятелства, като в същото време се запази предоставянето на обществени блага.

7. Директни плащания, развитие на селските райони и обща организация на селскостопанските пазари

7.1. В публикуван неотдавна доклад на Европейската сметна палата беше изтъкнато, че схемата за основно плащане (СОП) за земеделски стопани функционира, но оказва ограничено въздействие върху опростяването, насочването и сближаването на нивата на подпомагане. Освен това Сметната палата отбелязва, че СОП е важен източник на приходи за много земеделски стопани, но са ѝ присъщи определени ограничения. Тя не отчита пазарните условия, използването на земеделската земя или конкретните обстоятелства на съответната площ и не се основава на анализ на цялостните доходи на земеделските стопани.

7.2. За много земеделски стопани директните плащания са станали най-важният инструмент на ОСП ⁽⁸⁾ и са от първостепенно значение за европейското селско стопанство, тъй като подпомагат доходите на земеделските стопанства, допринасят за защитата на европейския селскостопански модел и гарантират възможно най-високи стандарти в областта на храните и околната среда, поради факта, че земеделските стопани в много случаи вече не могат да получават достатъчно доходи от продукцията си и нейната продажба на пазара. Директните плащания представляват средно 46 % от дохода на земеделското стопанство за около 7 милиона земеделски стопани, като обхващат 90 % от обработваемата земя в целия ЕС ⁽⁹⁾. В някои сектори и региони директните плащания са дори още по-важни и абсолютно необходима предпоставка за оцеляване на земеделието.

7.3. ЕИСК изразява съжаление във връзка с това развитие, което поставя селското стопанство във все по-голяма зависимост от дискусиите за бюджета. Според ЕИСК ОСП трябва преди всичко да гарантира, че стабилизирания пазари (и справедливите търговски споразумения) осигуряват справедливи доходи от продажбата на произведената по устойчив начин продукция. Същевременно ЕИСК приветства факта, че отговарящите за изготвянето на политиката възнамеряват да създадат пазар за „обществени блага“, което ще окаже положително въздействие върху доходите.

7.4. Както става ясно от съобщението на Комисията, това ще изисква промени в насочеността на директните плащания. ЕИСК приветства факта, че Комисията разглежда въпроса за това дали настоящото разпределение на средствата може да бъде запазено в настоящата си форма. При всяка евентуална промяна обаче трябва да се запази едно от ключовите преимущества на политиката: създадената от ОСП през годините защита на добре функциониращия вътрешен пазар.

7.5. ЕИСК е обезпокоен от липсата на подкрепа за земеделските стопани, които получават твърде малко или никакви директни плащания, като например тези, които отглеждат плодове и зеленчуци на малки площи, или земеделските стопани, отглеждащи добитък на пасища, в държавите членки, които не предоставят обвързани с производството премии за техните услуги.

7.6. ЕИСК подкрепя запазването на модела с два стълба на ОСП, като в първия стълб попадат директните плащания и пазарните мерки за подкрепа на доходите на земеделските стопанства, а във втория стълб — мерките, насочени към икономическите, екологичните, трудовите и социалните аспекти в селското стопанство и селските райони, в съответствие с Декларацията от Корк 2.0 ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Възможно реструктуриране на ОСП“ (ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 10, параграф 4.24).

⁽⁸⁾ „Farmers need direct support“ („Земеделските стопани се нуждаят от директно подпомагане“). Обобщение на резултатите от обществената консултация относно модернизирането и опростяването на ОСП (ECORYS) — таблица 6.1, стр. 95.

⁽⁹⁾ „Бъдещето на прехраната и селското стопанство“, COM(2017) 713 final.

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕИСК относно „От Декларацията от Корк 2.0 към конкретни действия“ (ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 37).

7.7. ЕИСК подкрепя предложенията за по-големи амбиции и по-силен акцент върху грижата за околната среда и действията в областта на климата в рамките на двата стълба с оглед на екологизирането на ОСП — област, в която настоящите политики се оказаха твърде бюрократични и трябва да повишат своята ефективност.

7.8. Директните плащания трябва да се прилагат само по отношение на активните земеделски стопани въз основа на ясни обективни критерии и регионални практики с акцент върху селскостопанската дейност и предоставянето на обществени блага. До директните плащания не трябва да имат достъп лицата, които само притежават земя, но не участват активно в селскостопанското производство и не предоставят обществени блага.

7.9. При необходимост държавите членки трябва да имат право да увеличават нивото на обвързаните с производството плащания, за да оказват засилена подкрепа на уязвимите сектори и региони, без да предизвикват нарушение на пазара. Това ще спомогне за опазване на биологичното разнообразие, пасищното животновъдство и други сектори в упадък, и за предотвратяване на запустяването на земята, по-специално в отдалечените селски райони, където не е възможно да се предприеме или да се премине към различна селскостопанска дейност. В допълнение, държавите членки следва да разполагат с повече гъвкавост за насочване на плащанията по втори стълб към подобряване на условията в уязвимите сектори и областите в упадък, където обвързаните с производството плащания могат да се окажат неподходящи.

7.10. ЕИСК счита, че на семейните земеделски стопанства трябва да се предоставя по-целева подкрепа. За подобряване на икономическата жизнеспособност на дребните земеделски стопанства би трябвало да се използват най-добрите доброволни мерки по първия и втория стълб на ОСП. Едно евентуално преразпределяне на плащанията между кандидатите не би следвало да води до увеличаване на цената за закупуване и аренда на земята или до намаляване на приходите или на рентабилността на активните земеделски стопани.

7.11. Всяка държава членка ще приеме стратегически план, въз основа на който ще предприеме мерки за предоставяне на плащания за земеделие. Таванът на директните плащания по първи стълб би трябвало да бъде определен на справедливо и разумно равнище за индивидуалните земеделски стопани. Би трябвало да са възможни корекции и да се вземат предвид партньорствата, кооперативите, предприятията и броят на работещите, които изискват осигуряване. Не трябва да се определя горна граница за доброволните мерки в областта на околната среда и за онези, които предоставят обществени блага. Средствата, които ще бъдат възстановявани от таваните, могат да бъдат използвани за преразпределителни плащания. Държавите членки могат да вземат предвид заетостта, животновъдството и чувствителните сектори.

7.12. Във връзка с модела на основни плащания се предлага държавите, възприели модел, различен от системата на фиксираните основни плащания — като например хибриден или апроксимативен модел — да получат възможност да го запазят и след 2020 г., тъй като е по-подходящ за обстоятелствата в тези държави ⁽¹¹⁾. Държавите членки със схема за единно плащане на площ следва да имат възможността да премахнат системата от права на плащане. Фиксираните плащания за хектар могат в някои случаи да облагодетелстват производителите на полски култури в по-голяма степен от трудоемки сектори като животновъдството и производството на плодове и зеленчуци.

7.13. ЕИСК застъпва мнението, че за да се запази ОСП като силна обща политика на ЕС, не трябва да има съфинансиране по първия стълб. ЕИСК не подкрепя възможността да се позволи на държавите членки да прехвърлят средства от втория към първия стълб. Той призовава за разумно равнище на съфинансиране на втория стълб за всички държави членки.

7.14. Сближаването на размера на директните плащания, предоставяни на земеделските стопани в отделните държави — членки на ЕС, трябва да продължи, за да се вземат предвид различията в условията и по този начин да се създадат еднакви условия на конкуренция за земеделските стопани във всички държави членки и да се гарантира балансирано развитие на селските райони в целия ЕС ⁽¹²⁾.

7.15. Една силна политика за развитие на селските райони, с по-голямо пространство за маневриране в рамките на втория стълб на ОСП, е от съществено значение за подкрепата на селскостопанските, икономическите, екологичните и социалните изисквания в селските райони, включително по-уязвимите региони, в съответствие с Декларацията от Корк 2.0. Мерките би трябвало да бъдат насочени към борба с обезлюдяването в синергия с другите структурни политики. ЕИСК подчертава също тясната връзка между селското и горското стопанство и ролята на горите в икономиките на селските райони.

⁽¹¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Възможно реструктуриране на ОСП“ (ОВ C 288, 31.8.2017 г.).

⁽¹²⁾ Становище на ЕИСК относно „Възможно реструктуриране на ОСП“ (ОВ C 288, 31.8.2017 г., стр. 10, параграф 1.12).

7.16. Плащанията за районите с природни или други специфични ограничения са една от мерките, които са от особено значение за възстановяването, запазването и укрепването на екосистемите, зависещи от селското и горското стопанство⁽¹³⁾. Подкрепата за земеделските стопани, извършващи дейност в райони с природни или други специфични ограничения, е от ключово значение за запазване на земеделието в тези райони, за предотвратяване на запустяването на земята и в крайна сметка на обезлюдяването на селските райони. Държавите членки трябва да разполагат с достатъчно финансови средства по линия на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), за да подкрепят районите с природни или други специфични ограничения.

7.17. ЕИСК продължава да подкрепя увеличаването на помощта в районите с природни или други специфични ограничения. То следва да варира в зависимост от степента на неблагоприятност на условията, която следва да се основава на съществуващите биофизични критерии за определяне на районите с природни или други специфични ограничения.

7.18. ЕИСК предлага настоящата обща организация на селскостопанските пазари да бъде подобрена и укрепена, за да предостави ефективна защитна мрежа и пазарна подкрепа, по-специално по време на кризи или особено трудни периоди като руската забрана или Брексит, така че да се защитят първичните производители, преработвателите, потребителите, пазарите и работните места. ЕИСК счита, че законодателните предложения на ЕК трябва да са по-категорични по темите за пазарите и търговията и да включват смислени и реални мерки.

7.19. ОСП трябва да укрепи позицията на земеделските стопани, за да не са най-слабото звено във веригата на доставките⁽¹⁴⁾. ЕИСК приветства инициативата на Комисията да изготви проект на законодателни мерки за справяне с неприятели търговски практики. Те трябва да се въведат възможно най-скоро, така че предоставената подкрепа от бюджета на ЕС да не остане неизползвана от селското стопанство, а вместо това да създаде стойност и да помогне на земеделските стопани да пускат на пазара своите продукти на справедливи цени. Освен това ЕИСК препоръчва да се осъществят на практика предложенията на Agri-Market-Task-Force.

7.20. Добре функциониращият единен пазар трябва да бъде в центъра на ОСП. Наблюдаваните напоследък тенденции на ренационализация в рамките на единния пазар пораждаат сериозна загриженост, тъй като водят до по-големи различия в цените и пазарите. От съществено значение е да се въведат — там, където няма такива — правила за задължително етикетиране за указване на произхода на селскостопанските и хранителните продукти, необходимо за предотвратяване на измамите и за предоставяне на възможност за информиран избор на потребителите, които обаче да не подкопават и възпрепятстват свободното движение на стоки на единния пазар на ЕС⁽¹⁵⁾. Нелоялната конкуренция чрез неспазване на трудовите стандарти (договори, социално осигуряване, здравословни и безопасни условия на труд) е сериозна заплаха за единния пазар.

7.21. Политическата несигурност, изменението на климата и други фактори означават, че земеделските стопани трябва да се справят дори още по-често с природни бедствия, предизвикани от метеорологичните условия, и с високи колебания в пазарните цени. Доходите на земеделските стопанства могат да бъдат сериозно засегнати от нестабилността на цените на суровините. ЕИСК призовава Комисията и държавите членки да осигурят инструменти, които да помогнат на земеделските стопани ефективно да преодолеят рисковете и да си осигурят стабилни доходи. Настоящият механизъм за кризисен резерв следва да бъде преразгледан, за да се натрупат финансови ресурси, които да дадат възможност да се реагира ефективно на кризисни ситуации. ЕИСК ясно посочва, че силните директни плащания са най-добрият начин за гарантиране на доходите на земеделските стопани.

8. Младите земеделски стопани, приемствеността между поколенията, новите земеделски стопани и жените в селското стопанство

8.1. Броят на младите земеделски стопани, както и общият брой на земеделските стопани, постоянно намалява. Резкият спад в броя на земеделските стопани от 14,5 милиона на 10,7 милиона⁽¹⁶⁾ в предходния бюджетен период обаче обхваща всички възрастови групи⁽¹⁷⁾. Въпреки еднаквите възможности за подкрепа по линия на ОСП, разликите в броя на младите земеделски стопани и в дела, който те заемат в отделните държави членки, са значителни⁽¹⁸⁾. През 2016 г. само 31,8 % от селскостопанските работници в ЕС са били на възраст под 40 години в сравнение с 42,4 % от населението в трудоспособна възраст⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Приложение VI към Регламент (ЕС) № 1305/2013.

⁽¹⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Основните определящи фактори за общата селскостопанска политика за периода след 2020 г.“ (ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 21).

⁽¹⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Възможно реструктуриране на ОСП“ (ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 10).

⁽¹⁶⁾ Десет милиона в ЕС-28 през 2015 г. (Евростат 2017 г.).

⁽¹⁷⁾ Брой на земеделските стопани в ЕС-27: 14,5 милиона (2005 г.), 10,7 милиона (2013 г.).

⁽¹⁸⁾ Най-голям спад в периода 2007—2013 г. е отчетен в Полша, Германия и Италия, докато цифрите в Румъния и Словения са нараснали (Евростат).

⁽¹⁹⁾ Наблюдение на работната сила за 2016 г.

8.2. ЕИСК предлага да се подобри подпомагането по ОСП за младите земеделски стопани и приемствеността между поколенията. В допълнение, на държавите членки следва да се осигури гъвкавост, за да предоставят на младите земеделски стопани и младите селскостопански работници мерки за стабилни доходи, данъчни облекчения или други схеми за насърчаване. Те следва да въведат и мерки за включване на нови земеделски стопани (на възраст над 40 години), за да се отчете трудовата мобилност в селските райони, която нараства също както в градовете.

8.3. ЕИСК предлага определението за млад земеделски стопанин да се уточни като лице на възраст до 40 години, което притежава необходимата квалификация и отговаря на установените изисквания за активен земеделски стопанин.

8.4. В своята стопанска дейност младите земеделски стопани се сблъскват със значителни рискове, високи разходи и несигурни доходи. ЕИСК прави следните конкретни предложения в подкрепа и помощ на младите земеделски стопани и приемствеността между поколенията:

- да се подобрят доходите и подкрепата за инвестициите чрез увеличаване на плащанията по първия и втория стълб за младите квалифицирани земеделски стопани;
- да се увеличи доплащането от 25 % по първия стълб за младите земеделски стопани;
- да се въведе схема за пенсиониране в рамките на втория стълб за земеделските стопани, които желаят да се оттеглят и да предадат земеделското стопанство на млади квалифицирани земеделски стопани, като в това число се предвиди схема за поземлена мобилност;
- да се въведе схема за „внедряване“ и други целенасочени мерки за младите земеделски стопани, която да улесни тяхното установяване в рамките на втория стълб;
- да се предоставя в продължение на пет години допълнителен доход под формата на месечно плащане на младите хора, които създават малки земеделски стопанства, произвеждащи продукти за местните пазари, за да им се даде възможност за постепенно установяване;
- да се разработят финансови инструменти за съдействие при предоставянето на нисколихвен начален капитал или заеми;
- подкрепа за иновациите и трансфера на знания, адаптирана към младите земеделски стопани.

8.5. Делът от 35,1 % на работещите жени в селското стопанство в ЕС е по-нисък от общата заетост на жените от 45,9 % и варира значително между отделните държави членки. Все пак ролята, която жените имат като работна сила, е особено важна. Поради това е важно в ОСП да се включат мерки за привличане на повече жени в селското стопанство и за тяхното по-добро мотивиране.

9. Елементи с висока добавена стойност за околната среда

9.1. ЕИСК приветства факта, че в съобщението относно ОСП се поставя силен акцент върху околната среда и изменението на климата, и по-специално върху опазването и устойчивостта на почвите, водите, въздуха и биологичното разнообразие на равнището на земеделските стопанства.

9.2. В допълнение към своите производствените функции, постоянно затревените площи, които представляват повече от 20 % от площта на ЕС, притежават и широк кръг други функции. Те имат очевидни предимства за околната среда, по-специално по отношение на задържането на въглерод и екологичната стабилност, тъй като са основен източник на биологично разнообразие в земеделските райони.

9.3. По тази причина и с цел да се увеличат затревените площи в ЕС, ЕИСК препоръчва ОСП да позволява на държавите членка да предоставят: а) по-силно директно подпомагане на активните земеделски стопани за постоянно затревени площи, с помощта на нови плащания за затревени площи от по-високо равнище и б) подкрепа за маркетингови инициативи за продуктите от пасищата. Като предпоставка за изплащане на по-високи помощи кандидатите трябва да спазват изискванията за минимална гъстота на животните и период на паша. ЕИСК отбелязва обаче наличието на редица проблеми в критериите за допустимост за постоянно затревените площи в системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП)⁽²⁰⁾, поради недостатъци в мониторинга или непълни изходни данни, което води до изплащане на помощи за недопустими площи.

⁽²⁰⁾ Европейска сметна палата, Специален доклад № 25/2016.

9.4. ЕИСК също така отбелязва отдавна съществуващите терминологични недостатъци на определението за затревени площи. Ние бихме предложили да се използва обединяващото понятие „постоянно затревена площ“, което ще премахне терминологичните различия, наследени от миналото ⁽²¹⁾. Нормативната уредба следва също така да дефинира по-добре и да вземе предвид нетревната паша, при която се използват продукти от животински произход, каквато се прилага широко в много части на ЕС, тъй като тя играе жизненоважна роля за опазването на околната среда.

9.5. Земята е ограничаващ фактор първо за селското стопанство, а след това и за други сектори. В ЕС се прилагат разнообразни законодателни и незаконодателни мерки за защита на територията. Една обща европейска рамка обаче би осигурила устойчиво използване и закрила на земеделската земя и почвите ⁽²²⁾. Защитата на здравето и плодородието на почвите следва да бъде една от целите, определени на равнище ЕС в рамките на новия модел на изпълнение на ОСП. ЕИСК се застъпва за изготвяне и осъществяване на протеинова стратегия на ЕС, целяща по-голяма самодостатъчност по отношение на протеиновите фуражи.

10. Търговия и международни въпроси

10.1. Тъй като Европа е най-големият нетен износител на селскостопански продукти в световен мащаб, успехът на европейското селско стопанство се основава в значителна степен на търговията с трети държави. Следва да се използва потенциалът на бъдещи справедливи и взаимноизгодни споразумения за свободна търговия, за да се гарантира постоянният принос за заетостта и доходите на земеделските стопани.

10.2. ЕИСК застъпва мнението, че е необходима стратегия, която да е съгласувана в много по-голяма степен между ОСП и водената от ЕС търговска политика. ОСП способства за провеждането на политика в подкрепа на семейните земеделски стопанства и други земеделски структури в ЕС, както и на по-високите стандарти в ключови области като безопасността на храните, опазването на околната среда и труда. В търговските си преговори обаче, като например тези с Меркосур, ЕС приема вноса на храни, които не отговарят на стандартите на ЕС за безопасност на храните и се произвеждат при занижени екологични и напълно неприемливи трудови стандарти.

10.3. Във всички търговски споразумения на ЕС трябва да се защита принципът на продоволствена независимост и общностна преференция, което включва храни от ЕС за гражданите на ЕС и обща външна митническа тарифа. Необходимо е да се поддържа и защитава възможно най-високо ниво на стандартите за санитарните, фитосанитарните, екологичните и трудовите условия, за да се предотвратят изместването на въглеродни емисии и загубата на работни места.

10.4. Неотдавнашни примери за положителна търговия включват споразумението между ЕС и Япония, в което се поддържат равностойни стандарти и няма съществено изместване на въглеродни емисии или загуба на работни места. За разлика от него предложената сделка между ЕС и Меркосур включва съществено изместване на въглеродни емисии, поради продължаващото унищожаване на дъждовните тропически гори в Амазония, допълнителни емисии на парникови газове и загуба на работни места. Емисиите на парникови газове от бразилско говеждо месо се оценяват на 80 кг CO₂-екв./кг в сравнение с производството в ЕС от 19 кг CO₂-екв./кг. Споразуменията за икономическо партньорство с развиващи се държави следва да отчитат въздействието върху заетостта и социалните стандарти в държавите на местоназначение.

11. Храни и здраве

11.1. Земеделските стопани в ЕС и ОСП гарантират, че на гражданите на Европейския съюз се осигурява достатъчно количество ⁽²³⁾ висококачествени храни, които са достъпни, безопасни и произведени в съответствие с екологичните стандарти. ОСП е улесняващият механизъм за селското стопанство, който стои в основата на хранително-вкусовата промишленост на ЕС ⁽²⁴⁾.

11.2. ЕИСК подчертава, че съществуващите политически инструменти на ЕС трябва отново да се съгласуват и хармонизират, за да се осигурят устойчиви продоволствени системи в екологично, икономическо и социално-културно отношение. ЕИСК посочва отново, че всеобхватната продоволствена политика следва да допълва реструктурираната ОСП ⁽²⁵⁾, а не да я заменя.

⁽²¹⁾ <http://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>;

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Permanent_grassland.

⁽²²⁾ Становище на ЕИСК относно „Земеползване за устойчиво производство на храни и екосистемни услуги“ (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 72).

⁽²³⁾ Член 39, параграф 1, буква д) от Договора от Лисабон (ДФЕС).

⁽²⁴⁾ Оценка на Съвместния изследователски център относно приноса на животновъдството в ЕС към емисиите на парникови газове през 2010 г.

⁽²⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Възможно реструктуриране на ОСП“ (ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 10).

11.3. ЕИСК призовава ЕК да гарантира, че с оглед защитата на потребителите, изискванията към производството на вътрешния пазар в полза на околната среда, селскостопанските животни и СЕП, както и социалните стандарти, се прилагат и по отношение на вноса от трети държави.

Брюксел, 24 май 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Най-малко една четвърт от гласувалите изразиха несъгласие с компромисното изменение на следния параграф от становището на секцията:

Параграф 7.11

Таванът на директните плащания по първи стълб би трябвало да бъде определен на справедливо и разумно равнище за активните индивидуални земеделски стопани (напр. равняващ се на дохода на работник на сходна работа). Би трябвало да са възможни корекции и да се вземат предвид партньорствата, кооперативите, предприятията и броят на социално осигурените работещи. Не трябва да се определя горна граница за доброволните мерки в областта на околната среда и за онези, които предоставят обществени блага. Средствата, които ще бъдат възстановявани от таваните, могат да бъдат използвани за преразпределителни плащания.

Гласуване

Гласове „за“: 92

Гласове „против“: 85

Гласове „въздържал се“: 30

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Следното компромисно изменение беше отхвърлено, но получи най-малко една четвърт от подадените гласове:

Параграф 7.13

ЕИСК застъпва мнението, че за да се запази ОСП като силна обща политика на ЕС, не трябва да има съфинансиране по първия стълб. От основно значение за новата реструктурирана ОСП е да има силен първи и втори стълб, като във всички държави членки се осигурят гъвкави програми за развитие на селските райони, в това число районите с природни ограничения, които да са съсредоточени върху уязвимите региони и сектори. ЕИСК не подкрепя възможността да се позволи на държавите членки да прехвърлят средства от втория към първия стълб. Той призовава за разумно равнище на съфинансиране на втория стълб – както за минималните, така и за максималните прагове – за всички държави членки.

Гласуване

Гласове „за“: 73

Гласове „против“: 98

Гласове „въздържал се“: 37

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Действия на ЕС за подобряване на спазването на законодателството и управлението в областта на околната среда

[COM(2018) 10 final]

(2018/C 283/11)

Докладчик: **Arnaud SCHWARTZ**

Консултация	Европейска комисия, 12.2.2018 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Пленарната асамблея	16.1.2018 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	3.5.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	192/2/5
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приема с резерви съобщението, доколкото планът за действие за подобряване на спазването на законодателството в областта на околната среда и управлението на околната среда, представен от Европейската комисия, се отличава с липса на амбиция и средства, като се има предвид сегашното равнище на деградация на околната среда.

1.2. ЕИСК е особено предпазлив, тъй като, подобно на Комисията, отчита факта, че недостатъчното спазване на механизмите за осигуряване на прилагането на законодателството и управлението в областта на околната среда е, за съжаление, фактор, допринасящ за неполярна конкуренция и икономически щети.

1.3. Комитетът споделя и позицията на Комисията, която изтъква, че настоящите пропуски подкопават доверието на гражданите в ефективността на законодателството на ЕС, и призовава държавите членки и Комисията да мобилизират значителни средства за наемане на допълнителен персонал с цел контрол на прилагането на законодателството и управлението в областта на околната среда.

1.4. Както се посочва в съобщението „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“⁽¹⁾, „нарушенията на правото на ЕС не са рутинни въпроси“ и не следва да се разглеждат като такива. ЕИСК счита, че неспазването на законодателството на ЕС трябва да се разглежда на подходящо високо равнище и своевременно, а това не се прави с настоящото съобщение⁽²⁾.

1.5. В съобщението се разглеждат единствено изграждането на капацитет и подкрепата на равнището на държавите членки. Нито една от мерките не е свързана с мониторинга и контрола върху прилагането на равнището на ЕС от страна на Комисията в качеството ѝ на „пазителка на Договорите“. Планът за действие не разглежда причините за неспазване освен обръкването и липсата на капацитет, каквито могат да бъдат например опортюнизмът и липсата на политическа воля. Въпреки че подкрепата за държавите членки е необходима, незадължителните мерки от този план за действие не могат да бъдат единствената стратегия за подобряване на спазването на екологичните стандарти.

⁽¹⁾ ОВ С 18, 19.1.2017, стр. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10.

1.6. Освен това, позовавайки се на своето становище ⁽³⁾, ЕИСК призовава Комисията по-специално да допълни своя план за действие по отношение на основния аспект „достъп до правосъдие“. ЕИСК призовава също така да бъде разглеждан въпросът за разходите за този достъп до правосъдие за гражданското общество.

1.7. ЕИСК изтъква също така, че е необходимо да се положат допълнителни усилия на първо място за предотвратяване на възникването на екологични щети и че следва винаги да се отдава предпочитание на превантивната стратегия вместо на справянето с последствията. Последователното и стриктно приважване в изпълнение на законодателството в областта на околната среда от страна на държавите членки и Комисията е от съществено значение за тази цел, тъй като оказва силен възпиращ ефект срещу бъдещи вреди. От полза биха били и комуникационни кампании, насочени към заинтересованите страни и обществеността, с цел повишаване на осведомеността и подобряване на нейната роля като „обществен страж“. За да могат те да поемат тази роля, е безусловно необходим ефективен достъп до правосъдие в областта на околната среда.

1.8. Накрая, ЕИСК приветства възможността представители на ЕИСК да бъдат включени във Форума по спазване на законодателството и управление в областта на околната среда. За тази цел ЕИСК препоръчва във Форума да бъдат включени трима членове (по един от всяка група), които да разполагат с право на глас, а не със статут на наблюдател.

1.9. ЕИСК призовава Комисията да гарантира ефективен и съдържателен диалог с организациите на гражданското общество в рамките на Форума по спазване на законодателството и управление в областта на околната среда, за да се гарантира, че техният глас се чува. Във връзка със спазването на законодателството в областта на околната среда Комитетът подчертава основната роля на организациите на гражданското общество, работещи в областта на околната среда, по-специално в качеството им на пазители на върховенството на закона, на общото благо и защитата на населението.

2. Общи бележки

2.1. В становищата на Комитета относно „Прегледа на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда“ ⁽⁴⁾ и относно „Достъп до правосъдие на национално равнище във връзка с мерките за изпълнение на законодателството на ЕС в областта на околната среда“ ⁽⁵⁾ се изтъква, че незадоволителното, разпокъсано и непоследователно изпълнение на законодателството на ЕС в областта на околната среда е сериозен проблем в много държави — членки на ЕС.

2.2. В съобщението на Комисията COM(2018) 10 final се съдържа план за действие за повишаване на спазването на законодателството на ЕС в областта на околната среда и подобряване на управлението на околната среда.

2.3. В плана се предвижда тясно сътрудничество между Комисията, държавите членки и съответните компетентни служители (инспектори, одитори, полицейски служители и прокурори) с цел създаване на интелигентна и споделена култура на спазване на законодателството на ЕС в областта на околната среда, но това е само малка част от необходимото, за да се осигури прилагането на законодателството в областта на околната среда.

2.4. Прилагането на това законодателство беше възпрепятствано от значителни предизвикателства, свързани с трайни проблеми (например: дифузно замърсяване на водите, лошо качество на въздуха, незадоволително третиране на отпадъците и намаляване на биологични видове и местообитания).

2.5. Комисията оценява разходите, свързани с неговото неспазване на 50 млрд. евро годишно.

2.6. Освен икономическите печалби, разгледани по-горе, чрез по-ефективно прилагане на законодателството в тази област биха могли да се постигнат много други ползи (включително за общественото здраве и дългосрочните ресурси, необходими на обществото).

2.7. Освен това неефективните механизми за гарантиране на спазването на законодателството и ефективното управление на европейско, национално, регионално и местно равнище (включително липсата на проверки) са сред причините за неспазването на правилата на ЕС.

2.8. Те са и фактор за нелоялна конкуренция за предприятията и икономически щети (по-специално загуба на данъчни приходи). Това подрива общественото доверие в ефективността на законодателството на ЕС.

⁽³⁾ ОВ С 129, 11.4.2018 г., стр. 65.

⁽⁴⁾ ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 114.

⁽⁵⁾ ОВ С 129, 11.4.2018 г., стр. 65.

2.9. Затова Комисията предлага план за действие от девет точки, съпътстван от създаването на експертна група ⁽⁶⁾ — Форум по спазване на законодателството и управление в областта на околната среда.

2.10. Деветте вида действия, предвидени в плана за действие, са посочени в Приложение 1 към Работния документ на службите на Комисията ⁽⁷⁾.

3. Конкретни бележки

3.1. Изграждане на Европа, която да служи за пример, и защита на гражданите

3.1.1. В глобален контекст ЕС следва да се стреми към позицията на лидер в ефективната защита на околната среда и своите граждани и следва да настоява този въпрос да се разглежда като приоритет. Като се има предвид, че законодателството вече е налице и бяха предприети важни стъпки, неспособността да се гарантира спазването на съществуващото законодателство е пропусната възможност за ЕС за отстояване на неговите ценности и постигане на реална промяна.

3.1.2. ЕИСК предупреждава Комисията, че в определени случаи степента на защита на гражданите е много ниска. Спазването на законодателството на ЕС във всички държави членки е от голямо значение, тъй като несъответстващото национално законодателство подкопава системно способността на хората да отстояват правата си и да се възползват пълноценно от ползите, които носи законодателството на ЕС. Това е от особено значение в контекста на законодателството в областта на околната среда, тъй като неспазването на стандартите за въздуха например уврежда значително човешкото здраве.

3.1.3. ЕИСК насочва вниманието на Комисията към своето становище ⁽⁸⁾ и изразява надежда, че тя ще го вземе предвид в своя план за действие. Освен това той изразява надеждата, че в плана за действие ще бъдат разгледани, освен престъпленията, свързани с третирането на отпадъците и дивата флора и фауна, също и например регулирането, проверките и управлението на наноматериалите и веществата, нарушаващи функциите на ендокринната система.

3.1.4. ЕИСК обаче би искал да посочи, че оценява желанието на Комисията да насърчи, например използването на безпилотни летателни апарати и приложения за смартфони за сигнализиране или установяване на екологичните щети и да стимулира държавите членки и местните и регионалните власти (както е например в Ирландия) да ги използват или да подкрепят публични инициативи, които могат да подобрят прилагането на правилата в областта на околната среда чрез използването на този вид инструменти.

3.2. Единният пазар и икономическите аспекти

3.2.1. Последователността при прилагането на законодателството в областта на околната среда е основен фактор за подкрепа на единния пазар. Непоследователното прилагане на законодателството в областта на околната среда създава неясни предимства за предприятията в държавите членки, където то не се спазва. Това води до неравностойни пазарни условия и предоставя погрешни стимули за предприятията от ЕС.

3.2.2. Необходими са последователност и сигурност при прилагането във всички държави членки, за да се гарантира, че неспазването се санкционира по еднакъв начин в целия ЕС. Това гарантира защита на принципите на правовата държава и позволява на предприятията да разчитат на правото на ЕС, като същевременно се създават условия на равнопоставеност за предприятията във всички държави членки.

3.2.3. В съобщението си Комисията заявява, че разходите, произтичащи от неспазване на законодателството се оценяват на 50 млрд. евро годишно. В проучването на Комисията с цел извършване на оценка на ползите от контрола върху прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда (Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation ⁽⁹⁾) също се описват огромните икономически ползи, които могат да бъдат постигнати благодарение на спазването на екологичните стандарти. Освен екологичните и здравните интереси, както и принципите на правовата държава, следва да има ясен икономически интерес за предотвратяването на по-нататъшни щети чрез ефикасни проверки и правилно прилагане на действащото законодателство в областта на околната среда.

3.2.4. ЕИСК припомня на Комисията необходимостта от повече човешки и финансови ресурси за проверка на правилното прилагане на правната уредба в областта на околната среда и нейното управление — въпрос, който вече беше изложен в становището му относно „План за действие за природата, хората и икономиката“ ⁽¹⁰⁾. Преди всичко не достига финансирането, необходимо за постигането на договорените цели, например в областта на биологичното разнообразие.

⁽⁶⁾ ОВ C 19, 19.1.2018, стр. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10.

⁽⁸⁾ ОВ C 345, 13.10.2017 г., стр. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁽¹⁰⁾ ОВ C 129, 11.4.2018 г., стр. 90.

3.2.5. Освен това ЕИСК би искал ЕС да постига систематично еквивалентност на своето законодателство в областта на социалните права и околната среда за вносните продукти в рамките на двустранни или многостранни търговски преговори.

3.3. Производство по принудително изпълнение от Комисията

3.3.1. Макар държавите членки да носят основната отговорност за правилното въвеждане и прилагане на правото на ЕС, пазителка на Договорите е Комисията⁽¹¹⁾. Затова тя трябва да следи за спазването на инструментите на политиката в областта на околната среда и за това държавите членки да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на ЕС в областта на околната среда⁽¹²⁾. За тази цел тя разполага с правото на преценка дали да образува производство по принудително изпълнение по силата на член 258 от ДФЕС.

3.3.2. Поради трансграничното въздействие на вредите върху околната среда вреда, спазването в една държава членка е от голям интерес за всички държави членки, които полагат усилия за защита на своите граждани и за предотвратяване на щети върху околната среда на тяхната собствена територия. Затова Комисията има ключова роля в защитата на този общ интерес на ЕС и в осигуряването на достъп до правосъдие при трансгранични спорове.

3.3.3. През 2013 г. Европейският парламент и Съветът обяха, че на „подобряването на прилагането на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда на равнище държава членка ще [...] се даде най-висок приоритет през идните години“⁽¹³⁾. В съобщението на Комисията, озаглавено „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“⁽¹⁴⁾ беше подчертано значението на стратегическото използване на нейните правомощия в областта на правоприлагането за съсредоточаване на нейните усилия върху най-значимите нарушения на правото на ЕС, засягащи интересите на гражданите и предприятията. Спазването на разпоредбите в областта на околната среда е от жизненоважно значение за ЕС. То оказва пряко въздействие върху единния пазар и здравето на неговите граждани, и следва да бъде приоритет в производствата за принудително изпълнение, завеждани от Комисията.

3.3.4. ЕИСК привлича вниманието към ползите от производствата за неизпълнение на задължения извън непосредственото им прилагане към конкретен случай⁽¹⁵⁾. Ефективните производства по принудително изпълнение изпращат ясен сигнал на държавите членки, че ЕС отдава приоритетно значение на защитата на своите граждани и на околната среда, в която те живеят.

3.3.5. Системното преследване на неспазването представлява и силен възпиращ фактор, който допринася за намаляване на неспазването в по-широк план. То би укрепило допълнително доверието в законодателството на ЕС извън областта на опазване на околната среда и би оказало положителен ефект в други области на законодателството на ЕС.

3.4. Ефективност на законодателството

3.4.1. Широко разпространеното отслабване на наказателното право в областта на околната среда, както и пречките пред достъпа на обществеността до правосъдие по въпроси на околната среда и до нейното управление, се отбелязват в много страни от организациите, представляващи гражданското общество. Това може да се дължи на неправилно тълкуване на някои насоки на политиката на ЕС (например, стратегията за по-добро регулиране, която води до опростяване и експериментирание и дава възможност за нарушаване на правилата).

3.4.2. Освен това, що се отнася до редица политики на ЕС в областта на околната среда, държавите членки би трябвало да намерят решение на проблема с неадекватното прилагане на законодателството, вместо да се занимават със свръхрегулиране, тъй като, че е необходимо. Такова свръхрегулиране на национално равнище може да доведе до погрешното схващане, че държавите членки са много амбициозни, докато всъщност те се разминават с основната цел, като не прилагат в достатъчна степен законодателството на ЕС в областта на околната среда, което води до неговото неспазване.

3.4.3. Въпреки че в съобщението се представят три категории намеса за гарантиране на спазването на законодателството, в него не се предлагат мерки, свързани и с трите категории. Предложените действия са все мерки, които насърчават спазването на законодателството и изграждането на капацитет на равнището на държавите членки. Нито една от предложените мерки не се отнася до последващи действия и мерки за принудително изпълнение от страна на самата Комисия, което означава, че планът за действие е с твърде незадължителен характер и е малко вероятно да доведе до значителни подобрения по отношение на спазването на законодателството в областта на околната среда.

⁽¹¹⁾ Член 17 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

⁽¹²⁾ Член 4, параграф 3 от ДЕС.

⁽¹³⁾ Решение № 1386/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година „Да живеем добре в пределите на нашата планета“ (ОВ L 354, 28.12.2013, стр. 171).

⁽¹⁴⁾ ОВ C 18;19.1.2017 г., стр. 10.

⁽¹⁵⁾ ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 88.

3.4.4. Следователно в своя план за действие Комисията не разглежда въпроса за мониторинга и мерките за принудително изпълнение на равнището на ЕС. Дори в рамките на предложените механизми за подкрепа е пропусната възможността за обвързване на всяко действие с ясни цели, за да може да бъде измерена тяхната ефективност. Финансовата подкрепа не е обвързана с никакви промени в практиките в държавите членки, което прави очаквания резултат неясен и поставя под въпрос ефективността и целесъобразността на предложените мерки.

3.4.5. ЕИСК изразява разочарование и поради факта, че не се разглежда третирането на жалбите и извършването на инспекции във връзка с прилагането на законодателството на ЕС на национално равнище. Комитетът изразява сериозна загриженост поради липсата на политическа воля в рамките на Комисията, което води до неуспех при придвижването на жалбите. Тази загриженост се подсилва от „незадължителния“ характер на предложените мерки.

3.4.6. Според ЕИСК освен правилното прилагане на законодателството в областта на околната среда и доброто й управление, следва да се вземе предвид принципът на запазване на равнището на защита в законодателството в областта на околната среда, с цел да се гарантира устойчиво развитие.

3.4.7. В съобщението се отчита фактът, че съществуват различни причини, водещи до неспазване на законодателството, сред които са объркването, слабото разбиране или неприемането на правилата, липсата на инвестиции, опортюнизмът и престъпността. За съжаление, Комисията не разглежда адекватно всички тези причини, а предлага мерки единствено за преодоляване на объркването и лошото разбиране на правилата. Въпреки че подкрепата за държавите членки е необходима, това не може да бъде единствената стратегия за подобряване на спазването на екологичните стандарти, тъй като не решава повечето проблеми, които не са свързани с объркване и ограничен капацитет.

3.5. Достъп до правосъдие на национално и европейско равнище

3.5.1. ЕИСК припомня на Комисията, че системното неспазване на стандартите в държавите членки и липсата на адекватно привеждане в изпълнение посредством националните съдилища представляват очевиден проблем по отношение на правоприлагането на национално равнище.

3.5.2. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да последва препоръката, отправена в неговото становище относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда ⁽¹⁶⁾ във връзка с мониторинга на преюдициалните запитвания. ЕИСК изтъква значението на преюдициалните запитвания за осигуряването на съгласуваност в законодателството на ЕС и настоятелно призовава Комисията да представи доклад относно използването на този инструмент от страна на националните съдилища и степента, до която те се съобразяват с него.

3.5.3. ЕИСК припомня ⁽¹⁷⁾, че свободният достъп до информация за околната среда е от решаващо значение за да могат гражданите и организациите на гражданското общество да изпълняват ролята си на обществен „страж“.

3.5.4. Въпреки че ЕИСК отчита различията между съдебните системи на отделните държави членки, той изразява разочарование, че не са разгледани нито въпросът за процесуалната легитимация (*locus standi*), нито разходите за завеждане на дело на национално равнище. За организациите, представляващи гражданите и потребителите, социалните и екологичните организации, процесуалната легитимация и разходите представляват съществени пречки за подвеждането на техните правителства и големите предприятия под отговорност посредством националните съдилища.

3.5.5. Дори ако им се признае процесуална легитимация, както вече посочи в своето становище ⁽¹⁸⁾, ЕИСК отново заявява, че финансовите ресурси на повечето организации на гражданското общество са изключително ограничени, което често води до отказ на правосъдие за засегнатите лица. В допълнение, тези пречки възпрепятстват организациите на гражданското общество да вършат своята работа, допринасяйки за правилното прилагане на действащото законодателство, което е от съществено значение за защитата на принципите на правовата държава.

3.5.6. Освен това ЕИСК предупреждава, че е важно да се създадат механизми за предотвратяване на злоупотреби със съдебната система. Това следва да се има предвид при предоставянето на свободен достъп до правосъдие на организациите на гражданското общество. Въпреки това ЕИСК подчертава ползите от предоставяне на достъп до правосъдие на ОГО, което позволява да се осигури защита на потребителите, здравето и околната среда в полза на цялото общество. Следователно разпоредбите във връзка с предотвратяването на злоупотреби трябва да бъдат конкретни и целенасочени, така че да не възпрепятстват основната мисия на организациите на гражданското общество — принос за прилагането на законодателството.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 129, 11.4.2018 г., стр. 65.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 114.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 129, 11.4.2018 г., стр. 65.

3.5.7. Фактът, че Комисията и европейските съдилища не успяват да гарантират спазването на законодателството на ЕС, застрашава принципите на правовата държава и отслабва доверието на гражданите, но също и на държавите членки и на предприятията в законодателството на ЕС. Това допринася и за възпрепятстването на достъпа на гражданите, организациите на гражданското общество и предприятията до правосъдие, което води до нарастващо недоверие в ефективността на Комисията и съдилищата, и подкопава доверието в ЕС като цяло.

3.5.8. В допълнение към това Комисията пренебрегва два чувствителни на европейско равнище аспекта, които са свързани с достъпа до европейските съдилища:

- достъпът до правосъдие на равнището на ЕС, което беше изтъкнато на срещата на страните по Орхуската конвенция и се отнася до вътрешното функциониране на институциите на ЕС (например Комисията решава твърде бързо да не предприема действия по жалби);
- традициите на някои национални съдилища, които отказват да отправят преюдициални запитвания и вместо това се заемат сами да тълкуват правото на ЕС, в нарушение на Договорите, като понякога излизат с гротескни решения (например във Франция общественят докладчик към Държавния съвет заяви пред съдиите, че е безполезно да се отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз, тъй като той никога не бил разглеждал подобен въпрос).

3.5.9. Ето защо ЕИСК призовава Комисията да включи изрично въпросите относно достъпа до правосъдие на национално равнище и на равнището на ЕС, за да се гарантира прилагането на цялостен подход, който да служи на гражданите, като защитава тяхното здраве и настоящи и бъдещи местообитания.

Брюксел, 23 май 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Съвета за създаване на съвместното предприятие за европейски високопроизводителни изчислителни технологии

[COM(2018) 8 final — 2018/0003 (NLE)]

(2018/C 283/12)

Докладчик: **Ulrich SAMM**

Съдокладчик: **Antonio LONGO**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 21.2.2018 г.
Правно основание	член 187 и член 188 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	4.5.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	196/2/4
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК подкрепя настоящата инициатива за **съвместно предприятие за европейски ВИТ (EuroHPC)** като конкретна стъпка в съответствие с европейската стратегия за услугите в облак, а също и в рамките на по-широка стратегия на ЕС (която включва киберсигурността, цифровия единен пазар, европейското общество на гигабитов интернет, отворената наука и т.н.). Настоящата инициатива носи **безспорна добавена стойност от ЕС с основна технология**, която ще помогне за решаването на най-сложните въпроси на съвременното ни общество и в крайна сметка ще донесе полза за нашето благополучие, конкурентоспособност и работни места.

1.2. ЕИСК счита началната **инвестиция** от 1 милиард евро за придобиването и експлоатацията на суперкомпютри на световно равнище за значителна, но не твърде амбициозна в сравнение с конкурентите ѝ САЩ и Китай. ЕИСК обаче е убеден, че значително увеличаване на инвестициите (в държави — членки на ЕС), съчетано със силна европейска **програма за научни изследвания и иновации**, ще бъде необходимо за поддържането на световно равнище в приложенията на ВИТ. Тъй като надпреварата ще продължи, няма съмнение, че за следващата МФР ще са необходими подобни усилия в съответствие с тези на световните конкуренти.

1.3. ЕИСК одобрява **индустриалния подход** за разработването на следващото поколение микрочипове с ниска консумация на енергия в Европа. Това ще направи ЕС по-малко зависим от вноса и ще гарантира достъп до водещи ВИТ. ЕИСК отбелязва, че разработването на подобни микрочипове оказва въздействие и върху изчислителните технологии от малък мащаб, понеже висококачествените интегрални схеми могат да се приспособяват (намаляване на мащаба) към устройствата на **масовия пазар** (компютри, смартфони, автомобилната индустрия).

1.4. ЕИСК насърчава Комисията да постави по-силен акцент върху силната позиция, от която започва тази инициатива, и върху факта, че тя е от решаващо значение за продължаването на европейските **примери за успех**, основаващи се върху съществуващите стълбове PRACE и GÉANT, които от много години предоставят висококачествени услуги в областта на ВИТ на науката и промишлеността и свързват научно-изследователските, образователните и националните изследователски мрежи и центровете за ВИТ съответно със защитени мрежи с голям капацитет.

1.5. Вследствие на това ЕИСК подчертава изключителната важност от **интегрирането** на новото съвместно предприятие EuroHPC с вече съществуващите структури и програми като най-добрия начин за съвместно разгръщане на европейските ресурси. Например партньорската оценка, която се организира от PRACE, би трябвало да се запази, за да се поддържа стандарт от световно равнище.

1.6. ЕИСК би желал да насърчи **повече държави членки** да се присъединят към съвместното предприятие ЕугоНРС и да го използват като възможност да се възползват от изчислителна мощност на световно равнище. С оглед на сложността на едно съвместно предприятие ЕИСК изисква от Комисията да положи достатъчно усилия за разяснението и популяризирането на предимствата и възможностите на този правен инструмент, и по-специално за по-малките държави по отношение на възможността за непарични вноски.

1.7. ЕИСК приветства факта, че двама от партньорите на Комисията в договорното публично-частно партньорство (ПЧП) могат да станат първите частноправни членове, което е от основно значение за участието на **индустриите**, в това число и **МСП**. ЕИСК приветства възможността за повече партньори, но също така настоява за всеки нов партньор, и по-специално за тези извън ЕС, да се прилага **реципрочност**. ЕС би трябвало да се възползва от възможността, представена от разработването на ВИТ, за да завърши европейския индустриален сектор, така че да се обхване цялата производствена верига (проектиране, производство, изпълнение, приложение). Европейският съюз би трябвало да определи като средносрочна цел постигането на капацитет за планиране и реализиране на ВИТ с европейски технологии.

1.8. ЕИСК препоръчва **да се информират гражданите и предприятията** за тази нова важна инициатива, за да се възстанови доверието на гражданите в европейския процес на интеграция и да се помогне на европейските предприятия, и по-специално на МСП, да бъдат запознати с ползите от нея. Освен това университетите и изследователските центрове трябва да бъдат включени чрез специфична комуникационна дейност, насочена към повишаването на интереса и насърчаването на проекти в областта на ВИТ.

1.9. ЕИСК препоръчва да се укрепи, доколкото е възможно, **социалното измерение** на процеса на цифровизация като основна част от Европейския стълб на социалните права. Въвеждането и използването на висококачествени машини трябва да има очевидно и измеримо положително въздействие върху ежедневието на всички граждани.

2. Въведение

2.1. След първоначалното им внедряване в научните изследвания в областта на климата, цифровото предвиждане на времето, астрофизиката, физиката на частиците и химията, **високопроизводителните изчислителни технологии (ВИТ)** сега се използват и в повечето други научни области — от биология, науки за живота и здравеопазване, симулации на горене с висока степен на точност и науки за материалите до обществените и хуманитарните науки. В промишлеността ВИТ намират широко приложение в проучванията за нефт и природен газ, авионавигацията, автомобилния сектор и финансите, а в днешно време придобиват решаващо значение за гарантирането на персонализирана медицина, разработването на нанотехнологии и осигуряването на възможност за разработване и внедряване на възобновяеми енергии. И накрая, ВИТ се превръщат в инструмент от нарастващо значение за подкрепянето на процеса на вземане на обществени решения чрез симулиране на сценариите, свързани с природните, индустриалните, биологичните и (кибер)терористичните рискове, което ги прави крайно необходими за националната сигурност и отбрана.

2.2. При изчислителните технологии операциите с плаваща запетая за секунда (**FLOPS**) са мярка за компютърна производителност. Производителността на ВИТ представлява горната граница на технологическите възможности. Тази производителност от висок клас нараства постоянно благодарение на все по-малките интегрални схеми (закон на Мур) и преминаването от векторна към паралелна обработка. На всеки 10 до 12 години изчислителната скорост се увеличава от порядъка на 1 000 пъти; така се преминава от гигафлопс (1985 г.), през терафлопс (1997 г.), до петафлопс (2008 г.). Очаква се преходът от петафлопс към **ексафлопс** (Гига = 10^9 , тера = 10^{12} , пета = 10^{15} , екса = 10^{18}) да се извърши между 2020 и 2023 г.

2.3. Досега всяка държава членка в ЕС инвестира във ВИТ самостоятелно. В сравнение с конкурентите от САЩ, Китай и Япония, Европа очевидно изостава с инвестициите във ВИТ, като недостигът на финансиране възлиза на 500—700 милиона евро годишно. Следователно ЕС няма най-бързите суперкомпютри и освен това съществуващите ВИТ в ЕС зависят от неевропейска технология. Следващите стъпки във ВИТ могат да се постигнат най-добре посредством **съвместни европейски усилия** с инвестиции от порядък от порядък от възможностите на отделните държави членки.

2.4. Разработването на следващото поколение микрочипове в Европа ще помогне за постигането на независимост за ЕС в достъпа на водещи ВИТ. Веригата на доставките на европейските ВИТ обаче може да бъде подобрена единствено с ясни изгледи за водещ пазар и за разработването на екосистема от машини, равняващи се на ексафлопс. Общественият сектор трябва да изиграе основна роля за постигането на тази цел, в противен случай европейските доставчици няма да поемат риска да разработват машините самостоятелно.

2.5. В резултат на това Европейската комисия първоначално планира да инвестира съвместно с държавите членки 1 милиард евро в изграждането на **европейска инфраструктура от суперкомпютри от световна класа**. Подобна споделена инфраструктура и обща употреба на съществуващите способности е предназначена да носи полза за всеки — за промишлеността, МСП, науката, обществения сектор и по-специално за държавите членки (по-малките) без самостоятелни национални инфраструктури за ВИТ.

2.6. Значението на ВИТ беше ясно посочено от Европейската комисия през 2012 г. в стратегията ѝ относно „Високопроизводителните изчислителни технологии: мястото на Европа в световната надпревара“⁽¹⁾. През април 2016 г. Европейската комисия стартира **Европейската инициатива за компютърни услуги в облак**⁽²⁾. Тази инициатива обхваща два основни елемента: **европейската инфраструктура за данни** със суперизчислителна способност на световно равнище и високоскоростна свързаност и **европейския облак за отворена наука** с най-съвременно съхраняване на данни и управление и интерфейси за предоставяне на услуги въз основа на изчислителни облаци. Първият ще бъде изпълнен с **Предложението за Регламент на Съвета за създаване на съвместното предприятие за европейски високопроизводителни изчислителни технологии**⁽³⁾.

2.7. Предложението представлява продължение на **декларацията за европейско сътрудничество в областта на ВИТ**, подписана на 23 март 2017 г. в Деня на цифровите технологии в Рим от седем държави членки — Франция, Германия, Италия, Люксембург, Нидерландия, Португалия и Испания. Към тях през 2017 г. се присъединиха Белгия, Словения, България, Швейцария, Гърция и Хърватия. Тези държави се споразумяха да изградят общоевропейска интегрирана инфраструктура от суперкомпютри с производителност от порядъка на екзафлопс. Останалите държави членки и асоциираните страни са насърчавани също да подпишат декларацията за европейско сътрудничество в областта на ВИТ.

2.8. След оценка на въздействието Комисията⁽⁴⁾ установи, че **съвместното предприятие** е най-добрият вариант за изпълнението на европейското сътрудничество в областта на ВИТ, което ще даде възможност за ефективно комбиниране на съвместното възлагане на обществени поръчки, притежаване и експлоатация на суперкомпютрите.

3. Съдържание на предложението

3.1. Европейската комисия предлага Регламент на Съвета за създаване на съвместното предприятие за европейски високопроизводителни изчислителни технологии. Този нов правен субект ще:

- предоставя **структура за финансиране** за придобиването, изграждането и внедряването в цяла Европа на инфраструктура за високопроизводителни изчислителни технологии (ВИТ) от световна класа;
- подкрепя **програма за научни изследвания и иновации** за разработването на технологиите и машините (хардуер), както и приложенията (софтуер), които ще се използват на тези суперкомпютри;
- предоставя финансова помощ под формата на обществени поръчки или **безвъзмездни средства за научни изследвания и иновации** на участниците след открити и конкурентни конкурси; предоставя на европейската промишленост, и по-специално на малките и средни предприятия (МСП), по-добър **достъп** до суперкомпютри.

3.2. **Вноската на ЕС** за европейското сътрудничество в областта на ВИТ ще бъде около **486 милиона евро** съгласно настоящата многогодишна финансова рамка, допълнена от **сходна сума от държавите членки** и асоциираните страни. Частноправните членове на инициативата имат възможност да правят и **непарични** вноски. Като цяло до 2020 г. ще бъдат инвестирани около 1 милиард евро публични средства.

3.3. Дейностите на съвместното предприятие EuroHPC, които ще се осъществят от 2019 до 2026 г., ще се състоят от:

- **придобиване и експлоатация** на два суперкомпютъра на световно равнище **с близка до екзафлопс производителност** и поне два суперкомпютъра от средна класа (производителност от порядъка на петафлопс), които да осигуряват и управляват достъпа до тези суперкомпютри за широк кръг обществени и частни потребители, считано от 2020 г.
- програма за **научни изследвания и иновации** в областта на ВИТ: да се подкрепи разработването на европейски суперкомпютърни технологии, включително първото поколение европейска **микропроцесорна технология с ниска консумация на енергия**, и съвместното проектиране на европейски **машини с производителност от порядъка на екзафлопс** и да се насърчи разработването на приложения, придобиването на умения и по-широкото разпространение на високопроизводителни изчислителни технологии.

3.4. Целта на предложението е да се постигне производителност от порядъка на екзафлопс до 2022—2023 г. До 2019 г. би трябвало да бъде постигната междинна стъпка (50 % от екзафлопс). Планираната инфраструктура ще бъде **притежавана** и експлоатирана **съвместно** от своите **членове**, състоящи се на първо място от държавите, които са подписали декларацията за европейско сътрудничество в областта на ВИТ, и частноправните членове от академичните среди и промишлеността. Други членове могат да се присъединят към това съвместно предприятие във всеки момент, при условие че направят финансов принос (включително и непарични вноски).

⁽¹⁾ COM(2012) 45 final и ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 148.

⁽²⁾ COM(2016) 178 final и ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 86.

⁽³⁾ COM(2018) 8 final и приложение 1.

⁽⁴⁾ SWD(2018) 6 final.

3.5. В предложението се предвижда успоредно да бъдат създадени и изпълнени две инфраструктури. Подобни инфраструктури ще бъдат базирани в две държави на ЕС, при условие че са изпълнени определени критерии.

3.6. Съвместното предприятие ще бъде управлявано от Управителен съвет, съставен от представители на публично-правните членове на съвместното предприятие. Той ще отговаря за разработването на стратегическата политика и за решенията за финансиране във връзка с обществените поръчки и научноизследователската и иновационна дейност на съвместното предприятие. Правото на глас и процедурите за гласуване на членовете ще бъдат съразмерни на финансовата им вноска. Моделът за съвместното предприятие се основава върху поуците, извлечени от други съвместни предприятия в действие, например ECSEL. Двете съвместни предприятия са сходни по своите цели и структура. Основната разлика се състои в мащабната дейност в областта на обществените поръчки при съвместното предприятие EuroHPC, която отсъства при ECSEL. Тази разлика обяснява разпределението на правата на глас пропорционално на приноса на участниците.

3.7. Управителният съвет ще бъде подкрепян от Промисления и научен консултативен съвет, съставен от представители на частноправните членове на съвместното предприятие. За да се избегне възникването на конфликт на интереси, консултативният съвет ще има единствено консултативна роля.

4. Конкретни бележки

4.1. ЕИСК подкрепя настоящата инициатива като конкретна стъпка в съответствие с европейската стратегия за услугите в облак: стратегическия избор за европейски компютърни услуги в облак, отворени и предназначени за научната общност и промишлеността, в рамките на сериозен политически и икономически ангажимент за цифрови иновации ⁽⁵⁾. Настоящата инициатива носи **безспорна добавена стойност от ЕС с основна технология**, което ще помогне за решаването на най-сложните въпроси на съвременното ни общество и в крайна сметка ще донесе полза за нашето благополучие, конкурентоспособност и работни места.

4.2. По-общо казано, инициативата за ВИТ е особено важна част от една по-широка стратегия на ЕС (която включва Акта за киберсигурността ⁽⁶⁾, стратегията за цифров единен пазар (преглед) ⁽⁷⁾, европейското общество на гигабитов интернет ⁽⁸⁾, отворената наука и т.н.), насочена към възстановяването на цифровия суверенитет и независимост на Европа с цел превръщането на ЕС в основен играч в цифровото развитие с пряко въздействие върху конкурентоспособността и качеството на живот на гражданите.

4.3. ЕИСК счита началната инвестиция от 1 милиард евро за придобиването и експлоатацията на два суперкомпютъра на световно равнище с близка до ексафлопс производителност и поне два суперкомпютъра от средна класа за значителна, но не твърде амбициозна в сравнение с конкурентите ѝ. ЕИСК обаче е убеден, че значително увеличаване на инвестициите (в държави — членки на ЕС), съчетано със силна европейска програма за научни изследвания и иновации, ще бъде необходимо за поддържането на световно равнище в приложенията на ВИТ. Тъй като надпреварата ще продължи, няма съмнение, че за следващата МФР са необходими подобни усилия в съответствие с тези на световните конкуренти.

4.4. ЕИСК би желал да отбележи, че само един бърз компютър не е достатъчен, за да се постигне успех. Висококачествените софтуерни разработки и приложения, направени въз основа на силна програма за научни изследвания и иновации, също са абсолютно необходими за истински напредък. В тази област ЕС изобщо не изостава от своите конкуренти и ЕИСК насърчава Комисията да постави по-голям акцент върху силната позиция, от която започва тази инициатива, и върху факта, че тази инициатива е от решаващо значение за продължаването на европейските **примери за успех**, основаващи се върху съществуващите стълбове PRACE и GÉANT, които вече от повече от десетилетие са поели отговорността да обединят областите на ВИТ и съответно тази на изграждането на мрежи.

4.5. Съфинансираното от ЕС партньорство за авангардна електронна обработка на данни в Европа (**PRACE**), създадено през 2010 г. и съставено от 25 държави членки, предоставя висококачествени услуги в областта на ВИТ на науката и промишлеността, като внедрява най-големите национални суперкомпютърни системи в Европа. През 2017 г. PRACE предостави достъп до мрежа от седем системи от върхов клас, доставяна от пет члена домакини (Франция, Германия, Италия, Испания и Швейцария), които са инвестирали повече от 400 милиона евро в PRACE от създаването ѝ досега. PRACE разпределя ресурсите за ВИТ въз основа на подложени на партньорска проверка покани за представяне на предложения, основани на високи научни постижения, за изследователски проекти, идващи от академичните среди и промишлеността, включително малките и средни предприятия.

⁽⁵⁾ ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 86.

⁽⁶⁾ ОВ С 227, 28.6.2018 г., стр. 86.

⁽⁷⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 102.

⁽⁸⁾ ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 51.

4.6. Общоевропейската мрежа **GÉANT**, стартирана през 2000 г., свързва научно-изследователските, образователните и националните изследователски мрежи и центровете за ВИТ със защитени мрежи с голям капацитет. Мрежата е крайно необходима за подкрепянето на отворената наука с услуги за надежден достъп. Мрежата GÉANT е най-голямата и най-напредналата мрежа за НИРД в света, която свързва над 50 милиона потребители в 10 000 институции в цяла Европа и подкрепя всички научни дисциплини. Опорната мрежа работи със скорост до 500 гигабита в секунда (2017 г.). GÉANT създаде изключително успешната услуга eduoam, за да позволи на потребителите на НИРД да се свързват към всяка безжична мрежа, където има SSID за eduoam — схема, която беше предложена от ЕИСК като пример за безжичен достъп за всички европейци в контекста на стратегията „Свързаност за изграждане на конкурентоспособен цифров — към европейско общество на гигабитов интернет“⁽⁹⁾.

4.7. Поради това ЕИСК подчертава изключителната важност от интегрирането на новото съвместно предприятие EuroHPC с вече съществуващи структури и програми. Например партньорската оценка, която се организира от PRACE, би трябвало да се запази, за да се поддържа стандарт от световно равнище. Други добри практики би трябвало да се интегрират или адаптират. **Интегриран подход** към EuroHPC, „Хоризонт 2020“ или нейния наследник в рамковата програма и съответни национални дейности е най-добрият начин за съвместно разгръщане на европейските ресурси. В този контекст ЕИСК приветства плана на Комисията да използва съвместното предприятие за европейски високопроизводителни изчислителни технологии за координирането на инструмента за финансиране за „Хоризонт 2020“ (и нейния наследник) в областта на ВИТ. ЕИСК отбелязва, че изграждането на инфраструктури изисква низходяща схема, а добрата наука, както насърчава PRACE, се нуждае от възходящ подход, при който учените трябва да бъдат задвижващият механизъм.

4.8. ЕИСК би желал да насърчи **повече държави членки** да се присъединят към съвместното предприятие за европейски високопроизводителни изчислителни технологии и да го използват като възможност да се възползват от изчислителна мощност на световно равнище. Изграждането на мрежи е от решаващо значение за научното използване на ВИТ. С оглед на сложността на едно съвместно предприятие ЕИСК изисква от Комисията да положи достатъчно усилия за разяснението и популяризирането на предимствата и възможностите на този правен инструмент, и по-специално за по-малките държави по отношение на възможността за непарични вноски.

4.9. ЕИСК приветства факта, че двама от партньорите на Комисията в договорното публично-частно партньорство (ДПЧП) внесоха писма в подкрепа на изпълнението на съвместното предприятие EuroHPC: Европейската технологична платформа за високопроизводителни изчислителни технологии (**ETP4HPC**) и Сдружението за популяризиране на стойността на големите информационни масиви (**BDVA**). Те могат да станат първите частноправни членове, което е от основно значение за участието на индустриите, в това число и МСП. ЕИСК приветства възможността за повече партньори, но също така настоява за всеки нов партньор, и по-специално за тези извън ЕС, да се прилага **реципрочност**. ЕС би трябвало да се възползва от възможността, представена от разработването на ВИТ, за да завърши европейския индустриален сектор, така че да се обхване цялата производствена верига (проектиране, производство, изпълнение, приложение).

4.10. Един суперкомпютър на базата на централен процесор с производителност 12 петафлопса има **консумация на енергия** около 1,5 мВт. С линейно изменение към ексафлопс ВИТ, основаващи се на технология, съществуваща днес, ще води до консумация на енергия от порядъка на 150 мВт, което е недопустимо; следователно разработването на микрочипове с ниска консумация на енергия е важна цел на европейското сътрудничество в областта на ВИТ. ЕИСК отбелязва, че по този начин микрочиповете с ниска консумация на енергия ще играят важна роля за постигането на целите на енергийната стратегия на ЕС, независимо от целта за автономност на ЕС по отношение на вноса. В съответствие с посочените по-горе цели за осъществяването на инициативата за ВИТ важна роля ще изпълни инициативата за европейски процесор, стартирана от Европейската комисия през 2018 г. с подкрепата на консорциум от 23 партньори от 10 държави членки и с финансиране от 120 милиона евро.

4.11. ЕИСК отбелязва, че разработването на авангардни микрочипове с ниска консумация на енергия оказва въздействие и върху изчислителните технологии от малък мащаб (компютри, смартфони, автомобилната индустрия), понеже висококачествените интегрални схеми могат също да се приспособяват (намаляване на мащаба) към устройствата на **масовия пазар**. Това ще бъде от непосредствена полза за всички граждани и може да отвори нови пазари за промишлеността на ЕС. Следователно ВИТ в много отношения е основна технология за едно модерно общество.

4.12. ЕИСК препоръчва да се информират гражданите и предприятията за тази нова важна инициатива, предприета от ЕС. От една страна, тя ще бъде полезна, за да се възстанови доверието на гражданите в европейския процес на интеграция. Организираното гражданско общество може да бъде полезно средство за разпространяването на подобна информация. От друга страна, една целенасочена кампания ще помогне на европейските предприятия, и по-специално на МСП, да бъдат запознати с текущите инициативи. Поради тази причина е важно да се подкрепят по конкретен начин МСП с производство с висока добавена стойност в получаването на достъп и използването на новата инфраструктура.

⁽⁹⁾ COM(2016)587 final и ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 51; ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 69.

4.13. Университетите и изследователските центрове трябва да бъдат включени посредством специфична комуникационна дейност, насочена към повишаването на интереса и насърчаването на проекти в областта на ВИТ. Подобен процес може също да стимулира създаването на ново училище, професионални и академични учебни програми, за да се намери решение за недостига на умения в Европа по отношение на основните световни конкуренти ⁽¹⁰⁾.

4.14. ЕИСК препоръчва да се укрепи, доколкото е възможно, социалното измерение на процеса на цифровизация като основна част от Европейския стълб на социалните права ⁽¹¹⁾. Поради тази причина Комитетът предлага да се създаде поредица от обществени предизвикателства, които да се постигнат с употребата на новата цифрова инфраструктура. Въвеждането и използването на висококачествени машини трябва да има очевидно и измеримо положително въздействие върху ежедневието на всички граждани.

4.15. ЕИСК счита, че ВИТ и квантовата технология представляват две стратегически цели за европейски растеж и конкурентоспособност. Поради това Комитетът препоръчва успоредното разработване на двете технологии, за да се гарантира, че ЕС може да се възползва от най-добрата производителност и възможности в средносрочен и дългосрочен план.

Брюксел, 23 май 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 30, ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 45.

⁽¹¹⁾ ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1343/2011 относно определени разпоредби за риболова в зоната по Споразумението за GFCM (Генералната комисия по рибарство в Средиземно море)

[COM(2018) 143 final — 2018/0069(COD)]

(2018/C 283/13)

Консултация	Европейски парламент, 16.4.2018 г. Съвет на Европейския съюз, 12.4.2018 г.
Правно основание	член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане на пленарна сесия	23.5.2018 г.
Пленарна сесия №	535
Резултат от гласуването	187/3/10
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 535-ата си пленарна сесия, проведена на 23 и 24 май 2018 г. (заседание от 23 май), Европейският икономически и социален комитет реши със 187 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 23 май 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

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



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG