

# Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

C 75



Έκδοση  
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

60ό έτος

10 Μαρτίου 2017

Περιεχόμενα

## I Ψηφίσματα, συστάσεις και γνωμοδοτήσεις

### ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

#### Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

##### 521η σύνοδος ολομέλειας της ΕΟΚΕ της 14ης και 15ης 2016

2017/C 075/01	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η οικονομία της λειτουργικότητας» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας) . . . . .	1
2017/C 075/02	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Προώθηση καινοτόμων επιχειρήσεων με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας) . . . . .	6
2017/C 075/03	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόσφορο πλαίσιο για τη διαφάνεια των επιχειρήσεων» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας) . . . . .	14
2017/C 075/04	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι κύριοι παράγοντες που επηρεάζουν την κοινή γεωργική πολιτική για την περίοδο μετά το 2020» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας) . . . . .	21
2017/C 075/05	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Εφαρμογή της θεωρίας της ώθησης (nudge thinking) στις ευρωπαϊκές πολιτικές της ΕΕ» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας) . . . . .	28

## III Προπαρασκευαστικές πράξεις

### ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

##### 521η σύνοδος ολομέλειας της ΕΟΚΕ της 14ης και 15ης 2016

2017/C 075/06	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών — Ευρωπαϊκή ατζέντα για μια συνεργατική οικονομία» [COM(2016) 356 final]	33
2017/C 075/07	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή — Το ετήσιο πρόγραμμα εργασιών της Ένωσης για την ευρωπαϊκή τυποποίηση για το 2017» [COM(2016) 357 final]	40

EL

2017/C 075/08	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1286/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα έγγραφα βασικών πληροφοριών που αφορούν συσκευασμένα επενδυτικά προϊόντα για ιδιώτες επενδυτές και επενδυτικά προϊόντα βασισόμενα σε ασφάλιση όσον αφορά την ημερομηνία εφαρμογής του» [COM(2016) 709 final — 2016/0355 (COD)] .	44
2017/C 075/09	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 345/2013 σχετικά με τις ευρωπαϊκές εταιρείες επιχειρηματικού κεφαλαίου και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 346/2013 σχετικά με τα ευρωπαϊκά ταμεία κοινωνικής επιχειρηματικότητας» [COM(2016) 461 final] . . . . .	48
2017/C 075/10	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 99/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το ευρωπαϊκό στατιστικό πρόγραμμα 2013-2017, και την παράτασή του για την περίοδο 2018-2020» [COM(2016) 557 final — 2016/0265(COD)] . . . .	53
2017/C 075/11	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 και (ΕΕ) 2015/1017 όσον αφορά την παράταση της λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων, καθώς και τη θέσπιση τεχνικών βελτιώσεων για το εν λόγω Ταμείο και τον Ευρωπαϊκό Κόμβο Επενδυτικών Συμβουλών» [COM(2016) 597 final — 2016/0276 (COD)] . . . . .	57
2017/C 075/12	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο — Ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020 — Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα» [COM(2016) 603 final] και «Κανονισμός του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 για τον καθορισμό του δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020» [COM(2016) 604 final — 2016/0283 (APP)] και «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2012/2002, των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1299/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, (ΕΕ) αριθ. 1307/2013, (ΕΕ) αριθ. 1308/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014, (ΕΕ) αριθ. 652/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» [COM(2016) 605 final 2016/0282 (COD)] . . . . .	63
2017/C 075/13	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2016/1164 όσον αφορά τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων με τρίτες χώρες» [COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS)] . . . . .	70
2017/C 075/14	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλών δεξιοτήτων» [COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)] . . . . .	75
2017/C 075/15	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών» [COM(2016) 128 final — 2016-70 (COD)] . . . . .	81
2017/C 075/16	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέματα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιάρθρωση)» [COM(2016) 465 final] και «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας και για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες» [COM(2016) 466 final] και «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ» [COM(2016) 467 final] .	97

2017/C 075/17	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέματα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη συμπερίληψη των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και των απορροφήσεων από δραστηριότητες χρήσης γης, αλλαγής χρήσης γης και δασοπονίας εντός του πλαισίου για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030, καθώς και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για μηχανισμό παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και άλλων πληροφοριών που αφορούν την κλιματική αλλαγή» [COM(2016) 479 final — 2016/0230(COD)] και «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις δεσμευτικές ετήσιες μειώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα κράτη μέλη από το 2021 έως το 2030 για μια ανθεκτική Ενεργειακή Ένωση και την τήρηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από τη συμφωνία του Παρισιού και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για μηχανισμό παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και άλλων πληροφοριών που αφορούν την κλιματική αλλαγή» [COM(2016) 482 final — 2016/0231(COD)] . . . . .	103
2017/C 075/18	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πολυετούς σχεδίου για τα βενθοπελαγικά αποθέματα της Βόρειας Θάλασσας και τις αλιευτικές δραστηριότητες εκμετάλλευσης των αποθεμάτων αυτών και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 676/2007 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1342/2008 του Συμβουλίου» [COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD)] . . . . .	109
2017/C 075/19	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Δέση μέτρων για τις αεροπορικές μεταφορές II», που αποτελείται από την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και την ίδρυση Οργανισμού Αεροπορικής Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 216/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» [COM(2015) 613 final — 2015/0277 (COD)] και την «Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Αεροπορικής Ασφάλειας» [COM(2015) 599 final] . . . . .	111
2017/C 075/20	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών: Επιγραμμικές πλατφόρμες και ψηφιακή ενιαία αγορά — Ευκαιρίες και προκλήσεις για την Ευρώπη» [COM(2016) 288 final] . . . . .	119
2017/C 075/21	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Ενίσχυση του συστήματος κυβερνοανθεκτικότητας της Ευρώπης και προώθηση ανταγωνιστικού και καινοτόμου κλάδου ασφάλειας στον κυβερνοχώρο» [COM(2016) 410 final] . . . . .	124
2017/C 075/22	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ενίσχυση των διμερών εμπορικών σχέσεων ΕΕ–Τουρκίας και εκσυγχρονισμός της τελωνειακής ένωσης» . . . . .	129
2017/C 075/23	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών “Ζώντας με αξιοπρέπεια: από την εξάρτηση στην αυτονομία — Αναγκαστικές εκτοπίσεις και ανάπτυξη”» [COM(2016) 234 final] . . . . .	138
2017/C 075/24	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ολοκληρωμένη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Арκτική» [JOIN(2016) 21 final] . . . . .	144



## I

(Ψηφίσματα, συστάσεις και γνωμοδοτήσεις)

## ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

## ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

521Η ΣΥΝΟΔΟΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΟΚΕ ΤΗΣ 14ΗΣ ΚΑΙ 15ΗΣ 2016

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η οικονομία της λειτουργικότητας»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2017/C 075/01)

Εισηγητής: ο κ. **Thierry LIBAERT**

Νομική βάση	Άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας
Απόφαση της ολομέλειας	21.1.2016
Αρμόδιο όργανο	Ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση»
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	4.10.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	15/12/2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	169/0/3

### 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Με την παρούσα γνωμοδότηση η ΕΟΚΕ εκφράζει την επιθυμία της να εισέλθει η κοινωνία σε μια διαδικασία οικονομικής μετάβασης από μια φάση υπερεκμετάλλευσης και σπατάλης των πόρων σε μια περισσότερο βιώσιμη φάση, βασισμένη στην αξιοποίηση περισσότερο της ποιότητας παρά της ποσότητας, και υψηλής έντασης σε θέσεις εργασίας. Η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει την επιθυμία της η Ευρώπη να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για την ανακάλυψη νέων μορφών οικονομίας.

1.2. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα ήταν σκόπιμο να ενθαρρυνθεί η οικονομία της λειτουργικότητας (ΟΛ), δεδομένου ότι συμβάλλει στην εύρεση απαντήσεων για όλα ή μέρος των ζητημάτων που έχουν τεθεί. Δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά ένα μέσο για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί για το νέο καταναλωτικό πρότυπο.

1.3. Δεδομένου ότι υπάρχουν πολλές αβεβαιότητες ή άγνωστα σημεία που περιβάλλουν τις υποτιθέμενες αρετές της οικονομίας της λειτουργικότητας για τις οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές πτυχές, πρέπει να πραγματοποιηθεί πλήρης αξιολόγηση του είδους των προϊόντων ή των υπηρεσιών με στόχο να καθοριστούν τα πλεονεκτήματα και ενδεχομένως οι όροι που πρέπει να πληρούνται για την υγιή ανάπτυξη της οικονομίας της λειτουργικότητας.

1.4. Στη συνέχεια, θα πρέπει να προωθηθεί η προβολή των επιπτώσεων (περιβαλλοντικών, κοινωνικών, οικονομικών κ.λπ.) του προϊόντος ή της υπηρεσίας που αποκτήθηκε με λύση της ΟΛ —«πρόσβαση» ή «χρήση» έναντι «ιδιοκτησίας». Μια τέτοια ένδειξη θα επιτρέψει στον καταναλωτή να γνωρίζει εάν είναι ορθότερο να επιλέξει την αγορά του προϊόντος ή της υπηρεσίας και να προβεί σε μελετημένες επιλογές. Εν προκειμένω, η ποιότητα και η αξιοπιστία της πληροφορίας που παρέχουν οι επιχειρήσεις είναι ζωτικής σημασίας. Πρέπει, συνεπώς, να καθοριστούν οι αρχές και οι μηχανισμοί που εγγυώνται τις υπηρεσίες αυτές στους καταναλωτές.

1.5. Η ΕΟΚΕ συνιστά στα κράτη μέλη και στα ενδιαφερόμενα μέρη να προωθούν την υπεύθυνη κατανάλωση, κυρίως κατά τη διάρκεια της φάσης εκπαίδευσης, με έμφαση στην οικονομία της λειτουργικότητας. Η τελευταία, εάν εφαρμοστεί έξυπνα, μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση πολλών σημερινών προκλήσεων που συνδέονται με την κατανάλωση.

1.6. Γενικότερα, η ΕΟΚΕ συνιστά την επιτάχυνση της έρευνας και της εφαρμογής νέων τρόπων παραγωγής και κατανάλωσης σε συνδυασμό με την οικονομία της λειτουργικότητας:

— Οικολογικός σχεδιασμός των προϊόντων, που επιτρέπει ήδη από την αρχή τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των χρησιμοποιούμενων πόρων, λαμβάνοντας υπόψη τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των προϊόντων καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Η οικονομία της λειτουργικότητας ενδέχεται να περιλαμβάνει νέα πρότυπα προϊόντων, που να είναι πιο επισκευάσιμα, ευέλικτα κ.λπ.

— Κυκλική οικονομία, με αφορμή τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ σχετικά με τη δέσμη μέτρων για την «κυκλική οικονομία»<sup>(1)</sup>, που βασίζεται σε μια προσέγγιση «από λίκνο σε λίκνο», με στόχο τη μετατροπή των αποβλήτων μιας εταιρείας σε πόρους άλλων εταιρειών. Η οικονομία της λειτουργικότητας ενδέχεται να καταστήσει δυνατή την καλύτερη αξιοποίηση των παραπροϊόντων και των εξωτερικότητων ορισμένων για την παραγωγή άλλων.

— Συνεργατική οικονομία, ιδίως μέσω της γνωμοδότησης της ΕΟΚΕ της 21ης Ιανουαρίου 2014<sup>(2)</sup>, που στηρίζεται όσον αφορά τις θεωρητικές της βάσεις στην οικονομία της λειτουργικότητας. Οι εξελίξεις αυτών των μορφών ανταλλαγής μπορούν από κοινού, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να επιταχύνουν τα οφέλη της ΟΛ, κυρίως σε περιβαλλοντικό επίπεδο.

— Οικονομία για το κοινό καλό, σε συνδυασμό με τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ της 17ης Σεπτεμβρίου 2015<sup>(3)</sup>.

— Οικονομία του διαμοιρασμού, που ήταν το θέμα της γνωμοδότησης της ΕΟΚΕ της 13ης Μαΐου 2016<sup>(4)</sup>.

1.7. Μια ευρωπαϊκή νομοθετική δέσμη θα επέτρεπε να διαρθρωθούν οι προσφορές της ΟΛ, ιδίως σε σχέση με τις νέες προβληματικές κατανάλωσης —τη συνεργατική κατανάλωση, την παλαιότητα, την κατανόηση των εν λόγω μοντέλων από τον καταναλωτή, και ένα νομικό και φορολογικό πλαίσιο πιο ευνοϊκό για τις καινοτόμες επιχειρήσεις.

1.8. Η εδαφική διάσταση της ΟΛ συμβάλλει στο να απαντηθούν οι νέες προκλήσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη των εδαφών μέσω πειρατισμού με νέα οικονομικά μοντέλα. Η ΟΛ είναι χρήσιμη για την ανάδειξη των πλεονεκτημάτων των εδαφών, για την έξοδο από την τυποποίηση της μαζικής παραγωγής, εν μέρει υπεύθυνης για την αυταπάτη της σημερινής κατανάλωσης, αλλά και για να ληφθούν υπόψη όλες οι εξωτερικότητες του παραγωγικού συστήματος. Επιπλέον, λόγω της πυκνότητάς τους, που ευνοεί τις λογικές της συγκέντρωσης, οι πόλεις αποτελούν ένα από τα καταλληλότερα εδάφη για την ανάπτυξη λύσεων ΟΛ.

1.9. Για την αντιμετώπιση της θεμελιώδους μετάβασης προς ένα νέο οικονομικό μοντέλο με μείζονες διαρθρωτικές και συστημικές συνέπειες σε πολλούς τομείς, συνιστάται η δημιουργία νέας μόνιμης εγκάρσιας δομής εντός της ΕΟΚΕ για την ανάλυση των εξελίξεων αυτών.

1.10. Μια πλατφόρμα ανταλλαγής και προβολής σε όλη την Ευρώπη των πρωτοβουλιών ΟΛ είναι χρήσιμη σε ένα πλαίσιο όπου τα παραδείγματα προς μίμηση είναι ακόμη λίγα και δεν έχουν πάντα την προβολή που τους αξίζουν. Η πλατφόρμα αυτή θα μπορούσε να ενταχθεί στο σχέδιο της ευρωπαϊκής πλατφόρμας για την κυκλική οικονομία που εγκρίθηκε από την ΕΟΚΕ κατά την ψηφοφορία της γνωμοδότησής της σχετικά με τη δέσμη μέτρων για την «κυκλική οικονομία» που παρουσίασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

1.11. Η οικονομία της λειτουργικότητας μπορεί να συμβάλει στην αναδιάρθρωση των διαφόρων τιμών που συνθέτουν την αξία ενός ακινήτου. Οι αξίες χρήσης, αλλά και η αξία της εργασίας, πρέπει να βρουν έναν τρόπο συνύπαρξης στην οικονομία της λειτουργικότητας.

1.12. Η αποσαφήνιση και η απλούστευση των ασφαλιστικών διακυβευμάτων των μοντέλων της ΟΛ θα είναι καθοριστικής σημασίας και θα πρέπει, ως εκ τούτου, να καταστούν σαφέστερα για τον τελικό καταναλωτή, σε μια λογική ανάπτυξης των νέων προσφορών της ΟΛ.

<sup>(1)</sup> EE C 264 της 20.7.2016, σ. 98.

<sup>(2)</sup> EE C 177 της 11.6.2014, σ. 1.

<sup>(3)</sup> EE C 13 της 15.1.2016, σ. 26.

<sup>(4)</sup> EE C 303 της 19.8. 2016, σ. 36.

## 2. Ορισμός και περιεχόμενο: από την ιδιοκτησία στη χρήση

2.1. Η οικονομία της λειτουργικότητας αποσκοπεί στην ανάπτυξη της χρήσης των προϊόντων και όχι στην αγορά τους. Δεν αφορά ωστόσο μια απλή προσθήκη «υπηρεσιών» σε ένα «προϊόν», αλλά εξετάζει, πέρα από αυτή, και το σύνολο των αλλαγών στην κατανάλωση, λαμβάνοντας υπόψη περισσότερο τον τελικό χρήστη, πιο αποδοτικά ως προς τη χρήση των πόρων οικονομικά πρότυπα έως και την αποκόμιση κοινών οφελών για τα εδάφη. Από την άποψη αυτή, οι επιχειρήσεις δεν πωλούν ένα προϊόν, αλλά μία λειτουργία που τιμολογείται με βάση τη χρήση του. Κατά συνέπεια, οι παρασκευαστές έχουν καταρχήν συμφέρον να αναπτύξουν, στο πλαίσιο του επιχειρησιακού τους μοντέλου, αντικείμενα ανθεκτικά, επισκευάσιμα, εύκολα συντηρούμενα, καθώς και να εξασφαλίσουν μια προσαρμοσμένη αλυσίδα παραγωγής και εφοδιαστικής.

2.1.1. Το βασικό οικονομικό πρότυπο είναι ότι η αξία έγκειται στα οφέλη που προκύπτουν από τη χρήση του, δηλαδή στην αξία χρήσης του, αλλά και στο ίδιο το αγαθό ή την υπηρεσία ή στο πώς το βλέπουν οι άλλοι, δηλαδή την αξία του σχετικά με την εργασία ή την αξία ανταλλαγής του.

2.1.2. Στο παραδοσιακό οικονομικό σχήμα οι παραγωγοί δημιουργούν την αξία και οι καταναλωτές την καταστρέφουν μέσω της κατανάλωσης. Στην ΟΛ τα συμφέροντα των δύο μερών θα πρέπει να συναντώνται, ή σε κάθε περίπτωση να συγκλίνουν, προκειμένου ο καθένας να διατηρεί ή ακόμη και να δημιουργεί την αξία. Με την ψηφιακή επανάσταση σε εξέλιξη, η παραγωγή και η εκμετάλλευση των δεδομένων που παράγονται από τις πρακτικές και τις γνώσεις τους αποτελούν, για παράδειγμα, έναν από αυτούς τους νέους πόρους και αξίες που δημιουργούνται από τα δύο μέρη.

2.1.3. Οι νέες δυναμικές που αναδύονται γύρω από το σχήμα, εντελώς θεωρητικό προς το παρόν, του παραγωγού-καταναλωτή (νεολογισμός που καθορίζει τους δύο ιστορικά διακριτούς ρόλους του παραγωγού και του καταναλωτή) καταδεικνύουν αυτή την αναδιαμόρφωση των πολύ γραμμικών ή κάθετων οικονομικών σχέσεων σε πιο συνδεδεμένα ή οριζόντια σχήματα και οργανώσεις.

2.1.4. Η ΟΛ μπορεί να προωθήσει την απούλποψη της οικονομίας, ενσωματώνοντας το σύνολο του κόστους στην τελική τιμή. Πρέπει να ενθαρρύνει την αποσύνδεση της οικονομικής δραστηριότητας από τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο.

2.2. Δύο θεωρητικές σχολές αναφέρονται σε δύο μοντέλα περισσότερο ή λιγότερο επιτυχημένης εφαρμογής της έννοιας της ΟΛ. Η πρώτη θεωρεί την προσφορά της υπηρεσίας επικεντρωμένη στη χρήση και παραπέμπει στη γενική ιδέα της οικονομίας των υπηρεσιών. Επανεξετάζει τις σχέσεις ιδιοκτησίας, αλλά δεν αμφισβητεί καθόλου τα προϊόντα. Η δεύτερη επικεντρώνεται στις εξωτερικότητες της ΟΛ που συμβάλλουν στον καθορισμό νέων λύσεων όπου η πώληση αγαθών και υπηρεσιών εκλαμβάνεται ως ένα ολοκληρωμένο σύνολο (με αμφισβήτηση της εργασίας ή της παραγωγής άυλων πόρων ειδικά για τη συγκεκριμένη περιοχή) και όπου ο καταναλωτής αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του σχεδιασμού.

2.3. Η προσέγγιση που προτείνει η ΕΟΚΕ είναι ισορροπημένη. Η ιδέα δεν είναι να προωθηθεί ομοίμορφα η οικονομία της λειτουργικότητας, αλλά να εφαρμοστεί υπό την προϋπόθεση ότι θα δίνει απαντήσεις στις αναφερθείσες προκλήσεις.

## 3. Προκλήσεις

3.1. Η ΟΛ έχει ενδιαφέρον στο μέτρο που ενδέχεται, θεωρητικά ή εν πάση περιπτώσει υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να ανταποκριθεί στις πολλαπλές προκλήσεις που συνδέονται με την κατανάλωση του σήμερα, είτε αυτές είναι οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές είτε πολιτιστικές.

3.2. Στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης, κυρίως στα εδάφη, μπορεί να οδηγήσει σε κοινά οφέλη ή θετικές εξωτερικότητες. Έτσι, για παράδειγμα, μέσω οριζόντιων και συνεργατικών μορφών εργασίας οι τοπικές αρχές περιλαμβάνουν στις παροχές του φωτισμού δημόσιων χώρων και την οικονομική απόδοση, την ασφάλεια των δημόσιων χώρων, αλλά και τη μείωση της φωτορύπανσης, καθώς και τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας. Η ενοποίηση των διαφόρων αυτών στόχων, αντί της βελτίωσης μιας ενιαίας παραμέτρου, δίνει απάντηση σε πολλές προκλήσεις, με ελεγχόμενο κόστος.

3.2.1. Συνενώνοντας τις επενδύσεις, η ΟΛ αποτελεί ένα μέσο για να προωθηθεί η καινοτομία στην υπηρεσία της βιώσιμης ανάπτυξης, και ιδίως οι καθαρές και πράσινες τεχνολογικές καινοτομίες. Αυτές, συχνά με μεγαλύτερη ένταση κεφαλαίου από τις συμβατικές λύσεις, βρίσκουν με τον τρόπο αυτό ένα οικονομικό μοντέλο που ευνοεί τη διάδοσή τους μέσω των καταναλωτών, οι οποίοι μεμονωμένα δεν έχουν επαρκή χρηματοπιστωτική ικανότητα. Για παράδειγμα, μια σύμβαση ενεργειακής απόδοσης ενδέχεται να επιτρέψει στον χρήστη να διαθέτει ενίοτε ακριβές τεχνολογίες και υπηρεσίες ενεργειακής απόδοσης με χαμηλό κόστος που καταβάλλεται μηνιαίως.

3.3. Όσον αφορά το περιβάλλον, οι τρέχουσες συνήθειες κατανάλωσης που βασίζονται στην ατομική ιδιοκτησία επιφέρουν ανεπαρκή χρήση των αγαθών και, ως εκ τούτου, σημαντική σπατάλη φυσικών πόρων (π.χ. ένα αυτοκίνητο είναι αχρησιμοποίητο σήμερα το 95 % του χρόνου, και στην πόλη χρησιμοποιείται γενικά μόλις από ένα άτομο και κάτι (1,2).

3.3.1. Η απόκτηση μιας υπηρεσίας κινητικότητας (μια θέση για συγκεκριμένο αριθμό χιλιομέτρων, ένα αυτοκίνητο για μια συγκεκριμένη απόσταση και διάρκεια κ.λπ.) επιτρέπει την ένταση της χρήσης των εν λόγω πόρων. Η ΟΛ μπορεί, συνεπώς, να αυξήσει την ένταση χρήσης πολλών καταναλωτικών αγαθών και να δημιουργήσει μεγαλύτερη αξία για μικρότερο περιβαλλοντικό αποτύπωμα.

3.3.2. Η τιμολόγηση των υπηρεσιών της ΟΛ, ενσωματώνοντας όλες τις δαπάνες του προϊόντος και των υπηρεσιών και όχι μόνο το οριακό κόστος, επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση των πραγματικών δαπανών από τον χρήστη. Τούτο παρέχει ένα πιο ακριβές μήνυμα για την τιμή των πραγματικών επιπτώσεων της παραγωγής και, ως εκ τούτου, ενθαρρύνει την πιο υπεύθυνη συμπεριφορά (π. χ. για την αγορά μιας ώρας χρήσης του αυτοκινήτου ο χρήστης πληρώνει την απόσβεση του οχήματος, την ασφάλεια, τη στάθμευση, τη βενζίνη κ.λπ., συνολικά δηλαδή όλες τις δαπάνες που υπολογίζονται αναλογικά. Ο καταναλωτής θα είναι συνεπώς πιο ευαίσθητος στη λελογισμένη χρήση του εν λόγω οχήματος σε σχέση με τη χρήση «ιδιοκτητή», όπου μόνο η βενζίνη εν γένει θεωρείται κόστος χρήσης).

3.4. Σε κοινωνικό επίπεδο, μειώνοντας την πρόσβαση σε ένα προϊόν ή μια υπηρεσία, είτε μέσω της συγκέντρωσης των επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν συλλογικά είτε μέσω του περιορισμού του κόστους της επιθυμητής χρήσης μόνο στο κόστος πρόσβασης, η ΟΛ μπορεί να επιτρέψει σε μεγαλύτερο αριθμό καταναλωτών να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες τις οποίες δεν μπορούσαν να διεκδικήσουν προηγουμένως. Το κρίσιμο ζήτημα, τόσο από οικονομική όσο και νομική ή ασφαλιστική άποψη, αφορά τον επενδυτή και τον κάτοχο του κεφαλαίου το οποίο έχει τεθεί στη διάθεση των χρηστών. Για τα ζητήματα αυτά είναι μείζονες οι προκλήσεις των νέων κανονιστικών ρυθμίσεων που πρέπει να θεσπιστούν.

3.4.1. Τα κοινωνικά ζητήματα είναι πολλά και με τον ίδιο τρόπο όπως και τα περιβαλλοντικά ζητήματα θα πρέπει να διερευνηθούν σοβαρά, προκειμένου να αποφασιστεί το ενδιαφέρον ή μη της ΟΛ σε αυτόν τον τομέα, και κυρίως οι προϋποθέσεις ανάπτυξης της ΟΛ για την κοινωνική πρόοδο.

3.5. Η αλλαγή προτύπου την οποία προϋποθέτει η μετάβαση από την «ιδιοκτησία» στην «πρόσβαση» δεν είναι ανώδυνη. Υποστηρίζει τη μετάβαση από ένα μοντέλο κατανάλωσης που βασίζεται στην επίδειξη και στον μιμητισμό σε μια πιο ήπια μορφή κατανάλωσης, χωρίς ψυχαναγκαστικές λογικές, που σε κάθε περίπτωση εξαρτάται λιγότερο από την ιδιοκτησία υλικών αγαθών.

3.6. Η ψηφιακή τεχνολογία μπορεί να βοηθήσει στην επέκταση του πεδίου της ΟΛ εκτός της αποκλειστικής σφαίρας, πρωτότυπης σε κάθε περίπτωση, του B-to-B. Με τη μείωση του κόστους διανομής και εγκατάστασης, οι ψηφιακές λύσεις μπορούν να αποφέρουν στον καθένα λύσεις ΟΛ σε πολύ διαφορετικά πεδία (μουσική, κινητικότητα, εξοπλισμούς, στέγαση κ.λπ.). Σε αυτά τα πλαίσια, προκειμένου να ευνοηθεί η συγκατοίκηση με το υφιστάμενο οικονομικό μοντέλο, πρέπει να σχεδιαστεί και να αναπτυχθεί ταχέως ένα κατάλληλο ρυθμιστικό και φορολογικό πλαίσιο.

3.7. Οι εργασίες και τα αποτελέσματα των πρόσφατων εμπειριών δείχνουν ότι οι πρακτικές της ΟΛ επιτυγχάνουν και υιοθετούνται εφόσον οι λύσεις βελτιώνουν την εμπειρία του χρήστη και την ποιότητα ζωής του καταναλωτή μάλλον παρά με βάση κριτήρια καθαρά οικονομικά ή περιβαλλοντικά. Τούτο αποδεικνύει η περίπτωση της από κοινού χρήσης αυτοκινήτου, η οποία συμβάλλει στην επίλυση του κρίσιμου θέματος της στάθμευσης στο κέντρο της πόλης, ή και η περίπτωση της μετάδοσης ροής (streaming), χάρη στη δυνατότητα σχεδόν άμεσης πρόσβασης σε έναν μεγάλο κατάλογο.

#### 4. Εμπόδια και όρια

4.1. Η ΟΛ μπορεί να οδηγήσει σε ορισμένες περιπτώσεις στην επιτάχυνση του ρυθμού κατανάλωσης και ανανέωσης των προϊόντων. Έτσι, στην κινητή τηλεφωνία ή στην πώληση οχημάτων με χρηματοδοτική μίσθωση μεγάλης διάρκειας, δεν είναι βέβαιο ότι τα μοντέλα αυτά (ενοικίαση μακράς διάρκειας με δικαίωμα αγοράς γενικά) συμβάλλουν στην παράταση της διάρκειας ζωής των προϊόντων ή στη βελτίωση της ανακύκλωσης στο τέλος του κύκλου ζωής τους.

4.2. Εάν οι μεγάλοι βιομηχανικοί όμιλοι είναι οι πιο γνωστοί για την εφαρμογή συγκεκριμένων παραδειγμάτων, πιο παραδοσιακοί τομείς όπως η γεωργία, π.χ. μέσω των συλλογικών αγορών, αλλά και νεοσύστατες επιχειρήσεις μπορούν να διαδραματίσουν έναν ρόλο στην εδραίωση και στη διάδοση της οικονομίας της λειτουργικότητας εντός της κοινωνίας. Εξάλλου, φαίνεται ότι και οι ΜΜΕ είναι επίσης πιθανό να βρουν νέες λύσεις για τους πελάτες τους σε αυτή την ιδέα και στην υλοποίησή της. Δομές με μορφή συνεταιρισμών μπορούν επίσης να προωθήσουν πιο οριζόντιους τρόπους διακυβέρνησης με την πλήρη συμμετοχή του χρήστη.

4.3. Μειώνοντας το κόστος πρόσβασης σε ένα προϊόν ή σε μια υπηρεσία, η ΟΛ μπορεί να ωφελήσει τους πολίτες με τα χαμηλότερα εισοδήματα. Ειδικότερα, καθιστά δυνατή μια κάποια ελαστικότητα και ευελιξία όσον αφορά την πρόσβαση στις υπηρεσίες και τα προϊόντα. Ωστόσο, παράλληλα μπορεί να αυξήσει την ευπάθεια των πολιτών με τα χαμηλότερα εισοδήματα, δεδομένου ότι δεν είναι πλέον σε θέση να καταβάλουν τα δικαιώματα πρόσβασης, χρήσης ή συνδρομής σε μια υπηρεσία. Από την άποψη αυτή, και στο σημερινό πλαίσιο της αυξανόμενης ανασφάλειας σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, η ιδιοκτησία μπορεί να φαίνεται προτιμότερη και, κατά συνέπεια, ασφαλέστερη σε ορισμένες κατηγορίες πολιτών. Επιπλέον, όσον αφορά την πρόσβαση σε ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες η ανισότητα της πρόσβασης δεν είναι μόνο θέμα οικονομικό (οικονομικοί πόροι), αλλά και πολιτιστικό ή εκπαιδευτικό (κοινωνικός περίγυρος, κατάρτιση).



4.4. Από κοινωνική σκοπιά, η ΟΛ μπορεί να κάνει τον καταναλωτή, και ως εκ τούτου τον πολίτη, να εξαρτάται ακόμη περισσότερο από οικονομικούς οργανισμούς ή από ένα δεδομένο τεχνικό και οικονομικό σύστημα. Αφ' ης στιγμής πραγματοποιηθεί εγγραφή σε μια συγκεκριμένη υπηρεσία, είναι δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να επισκευαστεί, να τροποποιηθεί, να μετατραπεί κ.λπ. το προϊόν που έχει διατεθεί. Συνεπώς, η ΟΛ μπορεί να ενισχύσει την ετερονομία εάν οι υπηρεσίες δεν συνδέουν επαρκώς τη συμμετοχή των χρηστών στον σχεδιασμό των προϊόντων και των λύσεων που αναπτύχθηκαν. Θα πρέπει να αναζητηθούν και να προωθηθούν οικονομικά και διαχειριστικά πρότυπα που ευνοούν την αυτονομία των καταναλωτών (στις επιλογές τους, στις συνήθειες και στις πρακτικές).

4.5. Η ψηφιακή τεχνολογία μπορεί να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της ΟΛ στο σύνολο των καταναλωτών. Ωστόσο, θέτει και πολλά ερωτήματα: τη δέσμευση αξίας από ορισμένες πλατφόρμες, τη βελτιστοποίηση του φόρου ή τη φοροαποφυγή, τον σεβασμό του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή (ιδίως όσον αφορά τη χρήση των δεδομένων που συλλέγονται), την οικονομική συγκέντρωση (μονοπώλια πλατφορμών) και τα καθαρά εργασιακά ζητήματα (όπως αναφέρεται στο σημείο 1.6).

4.6. Για όλους αυτούς τους κινδύνους ή τα εμπόδια, η απλή μετάβαση προς «την οικονομία υπηρεσιών» δεν μπορεί να προφυλάξει την ΟΛ από παρόμοιους κινδύνους. Μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΟΛ, με παράλληλη αμφισβήτηση της διαχείρισης της επιχείρησης, της εργασίας, της εδαφικής αναφοράς και λαμβανομένου υπόψη του καταναλωτή από τον σχεδιασμό της υπηρεσίας και καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής του προϊόντος, μπορεί να βοηθήσει στην αντιμετώπισή τους.

4.7. Ωστόσο, για πολλά από αυτά τα ζητήματα και ιδίως όσον αφορά τον ανταγωνισμό ή την προστασία της ιδιωτικής ζωής, είναι απαραίτητη η νομική παρέμβαση.

## 5. Για μια ευρωπαϊκή δυναμική της οικονομίας της λειτουργικότητας

5.1. Πολλοί είναι οι λόγοι για τους οποίους η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να ασχοληθεί με το θέμα της ΟΛ. Πρόκειται για περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς αλλά και οικονομικούς λόγους. Επιπλέον, οι ψηφιακές προκλήσεις και γενικότερα η σχέση με τα νέα οικονομικά μοντέλα όπως τη συνεργατική, την κυκλική οικονομία κ.λπ., είναι σημαντικές στο πλαίσιο του εν λόγω προβληματισμού, ιδίως σε σχέση με την ταχύτητα των αλλαγών που έχουν επέλθει.

5.2. Στην Ευρώπη η ΟΛ είναι μέσο για τις επιχειρήσεις να δημιουργήσουν εκ νέου προστιθέμενη αξία και να προωθήσουν λύσεις μεγάλης έντασης εργασίας (ιδίως σε μεταγενέστερο στάδιο, στον τομέα της συντήρησης, επισκευής κ.λπ., αλλά και σε προγενέστερο στάδιο, κατά την ανάπτυξη καινοτόμων επιχειρηματικών μοντέλων και τον σχεδιασμό συναφών υπηρεσιών), και ιδίως να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα ορισμένων κλάδων. Με την ανάπτυξη προσφορών υπηρεσιών που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των καταναλωτών περισσότερο από ό,τι μια τυποποιημένη και ακατάλληλη παραγωγή, η ΟΛ μπορεί να συμβάλει στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών και να δώσει εκ νέου νόημα στην κατανάλωση.

5.3. Ενώ οι υπηρεσίες καινοτομίας των μεγάλων επιχειρήσεων, τα εδάφη και μεγάλος αριθμός εμπειρογνομόνων τάσσονται υπέρ της προώθησης της οικονομίας της λειτουργικότητας, προκαλεί έκπληξη η αδυναμία της ευρωπαϊκής δυναμικής. Παρόλο που η οικονομία της λειτουργικότητας βρίσκεται στο επίκεντρο της κυκλικής οικονομίας, δεν αναφέρεται καθόλου στην πρόσφατη έκθεση της Επιτροπής με τίτλο «Το κλείσιμο του κύκλου» για το θέμα αυτό.

5.3.1. Παρά τις ανωτέρω ασάφειες και περιορισμούς, στην αβέβαιη πολιτική και οικονομική κατάσταση που επικρατεί σήμερα στην Ευρώπη η οικονομία της λειτουργικότητας αποτελεί ευκαιρία για την Ευρώπη να αξιοποιήσει και να αναπτύξει την τεχνογνωσία και τις δεξιότητες πολλών παραγόντων.

Βρυξέλλες, 15 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Προώθηση καινοτόμων επιχειρήσεων με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης»**

**(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)**

(2017/C 075/02)

Εισηγητής: ο κ. **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Απόφαση της συνόδου ολομέλειας	21.1.2016
Νομική βάση	Άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας
Αρμόδιο τμήμα	Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	29.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	220/1/8

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει την Επιτροπή να συνεχίσει τις προσπάθειές της για την εκπόνηση προτάσεων πολιτικής που αποσκοπούν στην προώθηση της ίδρυσης καινοτόμων επιχειρήσεων με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης και συνιστά αυτές οι πρωτοβουλίες να διενεργηθούν, να καθοδηγηθούν και να συντονιστούν από έναν ενιαίο φορέα, ο οποίος θα είναι αρμόδιος για την αξιολόγηση, την παρακολούθηση και την επίτευξη συνεργειών μεταξύ των καινοτόμων πολιτικών που θέτουν σε εφαρμογή οι διάφορες γενικές διευθύνσεις. Αυτές οι προτάσεις πολιτικής θα πρέπει να ενισχύσουν την ενιαία αγορά, να ενδυναμώσουν τους συνεργατικούς σχηματισμούς και τα οικοσυστήματα εντός των οποίων δημιουργούνται οι καινοτόμες νεοσύστατες επιχειρήσεις, να αναπτύξουν το στοιχείο των ιδίων κεφαλαίων των ευρωπαϊκών κεφαλαιαγορών, να ενθαρρύνουν την εστίαση των πανεπιστημιακών προγραμμάτων σπουδών σε μελλοντοστραφή επαγγέλματα και να ελαχιστοποιήσουν το κόστος και τις γραφειοκρατικές επιβαρύνσεις που συνεπάγεται η σύσταση μιας νέας επιχείρησης.

1.1.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να συνεχίσει το έργο της για την ενίσχυση των ισχυόντων κανόνων της ενιαίας αγοράς: μακροπρόθεσμα σχέδια εναρμόνισης, όπως π.χ. τα λογιστικά πρότυπα και τα πρότυπα αφερεγγυότητας, η αυτόματη αναγνώριση των επαγγελματικών και ακαδημαϊκών προσόντων, η ταχεία υλοποίηση της στρατηγικής για την ψηφιακή ενιαία αγορά και η πλήρης εφαρμογή της πρωτοβουλίας για την ένωση κεφαλαιαγορών<sup>(1)</sup>, θα συνδράμουν την ΕΕ να επωφεληθεί από το πλήρες δυναμικό μιας γνήσιας ενιαίας αγοράς. Η θέσπιση απλών και αποτελεσματικών κανόνων όσον αφορά τις διασυνοριακές συμβάσεις θα ωθήσουν το διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο, θα μειώσουν τον νομικό κατακερματισμό του δικαίου των καταναλωτών, καθώς και το κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις.

1.1.2. Η χρηματοδότηση μέσω ιδίων κεφαλαίων θα πρέπει να επεκταθεί περαιτέρω προκειμένου να στηριχθούν οι νεοσύστατες επιχειρήσεις στο στάδιο ανάπτυξής τους. Μεταξύ άλλων παραγόντων, αυτό προϋποθέτει τη θέσπιση ενός πιο ουδέτερου συστήματος φορολόγησης, το οποίο θα αντιμετωπίζει ισότιμα το χρέος και τη χρηματοδότηση μέσω ιδίων κεφαλαίων, εξασφαλίζοντας τη δυνατότητα φορολογικής έκπτωσης των πληρωμών τόκων αλλά και των μερισμάτων<sup>(2)</sup>. Οι νεοσύστατες επιχειρήσεις θα πρέπει να μπορούν να χρησιμοποιούν ένα απόθεμα «δικαιωμάτων προαίρεσης μετοχών» με στόχο την προσέλκυση και τη διατήρηση των ταλέντων.

<sup>(1)</sup> Η ΕΟΚΕ έχει εκφράσει τη στήριξή της για τις πρωτοβουλίες της ένωσης κεφαλαιαγορών στις γνωμοδοτήσεις της με τα εξής θέματα: «Σχέδιο δράσης για την οικοδόμηση ένωσης κεφαλαιαγορών» (ΕΕ C 133 της 14.4.2016, σ. 17), «Τιτλοποίηση» (ΕΕ C 82 της 3.3.2016, σ. 1) και «Ενημερωτικά δελτία» (ΕΕ C 177 της 18.5.2016, σ. 9).

<sup>(2)</sup> Η ΕΟΚΕ έχει ζητήσει επανειλημμένα να ληφθούν μέτρα για την κατάργηση της μεροληπτικής μεταχείρισης του χρέους στα φορολογικά συστήματα, για παράδειγμα στη γνωμοδότησή της με θέμα «Χρηματοδότηση των επιχειρήσεων: διερεύνηση εναλλακτικών μηχανισμών εφοδιασμού» (ΕΕ C 451 της 16.12.2014, σ. 20).

1.1.3. Κρίνεται σκόπιμο να διαμορφωθεί και να προωθηθεί μια νοοτροπία μετοχικού κεφαλαίου και μέσω εκπαιδευτικών και μη νομοθετικών πρωτοβουλιών. Το ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα χρειάζεται να αναπτύξει ρευστά επενδυτικά προϊόντα πρόσφορα για τους ιδιώτες επενδυτές, προκειμένου να τους ενθαρρύνει να πραγματοποιούν επενδύσεις σε καινοτόμες μικρές επιχειρήσεις.

1.1.4. Η κατάργηση της περιττής γραφειοκρατίας και ο περιορισμός του «κανονιστικού υπερπλεονασμού» είναι επίσης ζωτικής σημασίας για την ελαχιστοποίηση των διοικητικών επιβαρύνσεων και την αποφυγή άσκοπων δαπανών και σπατάλης χρόνου για τους επιχειρηματίες.

1.1.5. Η ανάπτυξη νέων μορφών συνεργασίας μεταξύ των πανεπιστημίων και των επιχειρήσεων, τόσο των μεγάλων εταιρειών όσο και των μικρότερων επιχειρήσεων, πρέπει να ενισχυθεί και να επιταχυνθεί σε όλα τα κράτη μέλη με την ανάληψη καινοτόμων μέτρων πολιτικής που θα στοχεύουν να μετατρέψουν την ΕΕ σε έναν μαγνήτη προσέλκυσης ταλέντων.

1.1.5.1. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει την Επιτροπή να καταργήσει κάθε νομικό εμπόδιο για τις ανταλλαγές σπουδαστών και νέων επιχειρηματιών<sup>(3)</sup>, παραδείγματος χάρι με τη δημιουργία ενός προγράμματος Erasmus για νέους επιχειρηματίες.

1.1.5.2. Προκειμένου να αναδειχθούν οι πολλά υποσχόμενες επιχειρήσεις, η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της ανάπτυξης μιας βάσης δεδομένων πληροφοριών με τη μορφή πλατφόρμας, η οποία θα ενσωματώνεται στον ευρωπαϊκό κόμβο επενδυτικών συμβουλών (ΕΚΕΣ) [European Investment Advisory Hub (EIAH)] και στην ευρωπαϊκή πύλη επενδυτικών έργων (ΕΠΕΕ) [European Investment Project Portal (EIPP)]<sup>(4)</sup>. Σε αυτή τη βάση δεδομένων θα συμπεριλαμβάνονται εταιρείες με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης που δραστηριοποιούνται στην ΕΕ σε διάφορους κλάδους, οι οποίες θα επιλέγονται βάσει αντικειμενικών και διαφανών κριτηρίων, και θα εξασφαλίζεται η διεπιχειρησιακή σύγκριση και η βαθμονόμηση των διαφόρων εταιρειών.

1.1.6. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι η ανταλλαγή και η αξιολόγηση ορθών πρακτικών προσφέρει πολύτιμες πληροφορίες για τον πειραματισμό με νέες πολιτικές<sup>(5)</sup>.

1.2. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ) και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) καλούνται να υποστηρίξουν τις καινοτόμες επιχειρήσεις με ειδικά επιχειρηματικά κεφάλαια και κεφάλαια εκκίνησης προκειμένου να διευκολυνθεί η μεταφορά τεχνολογίας από τα πανεπιστήμια και τα ερευνητικά κέντρα. Αυτό θα μπορούσε να διαρθρωθεί υπό τη μορφή αρχικών εγγυήσεων δανείων, οι οποίες θα συμβάλλουν στην υπέρβαση των αρχικών επιφυλάξεων για ιδιωτική χρηματοδότηση.

1.3. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ), ένα ταμείο αξίας 21 δισεκατομμυρίων ευρώ συγκροτούμενο από εγγυήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κεφάλαια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, θα πρέπει να διαδραματίσει καίριο ρόλο ούτως ώστε τα καινοτόμα σχέδια να αποκτήσουν εμβέλεια και να κατορθώσουν να εδραιωθούν στην αγορά. Επιπλέον, το ΕΤΣΕ θα μπορούσε να λειτουργήσει ως πρότυπο για τους μελλοντικούς ενωσιακούς προϋπολογισμούς: μετάβαση από μια παραδοσιακή μέθοδο χρηματοδότησης των σχεδίων μέσω επιδοτήσεων σε ένα αποδοτικότερο πρότυπο με γνώμονα τις επενδύσεις, το οποίο θα «συγκεντρώνει σωρευτικά» κεφάλαια για τα σχέδια. Το ΕΤΣΕ έχει χρηματοδοτήσει επιτυχώς τομείς που συνοδεύονταν από αρκετούς κινδύνους, οι οποίοι θα μπορούσαν εύκολα να είχαν παραβλεφθεί<sup>(6)</sup>.

1.4. Η ΕΟΚΕ ζητεί να αναπτυχθεί μια ευρύτερη επενδυτική εργαλειοθήκη προκειμένου να ενθαρρυνθούν οι επενδύσεις που βρίσκονται στο στάδιο της ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων των «ασύμμετρων κεφαλαίων» (asymmetric funds), τα οποία προσφέρουν διαφορετικές αποδόσεις σε διαφορετικές κατηγορίες επενδυτών επιχειρηματικών κεφαλαίων και εναλλακτικών χρηματοδοτικών διαύλων όπως η συμμετοχική χρηματοδότηση (crowdfunding)<sup>(7)</sup>. Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί η προοπτική δημιουργίας δευτερευουσών αγορών προκειμένου να διευκολυνθεί η πρόσβαση των ευρωπαϊκών ΜΜΕ στις αγορές.

1.5. Η Επιτροπή θα πρέπει να αναλύσει τις ρυθμιστικές ασυμμετρίες που υφίστανται μεταξύ της Ευρώπης και των ΗΠΑ σε ό,τι αφορά τη διαχείριση των επενδύσεων σε λογισμικό και να καταργήσει τους κανονιστικούς περιορισμούς που παρεμποδίζουν τον ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό τομέα από τις επενδύσεις στην ψηφιακή ανάπτυξη.

## 2. Ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης

2.1. Οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) αποτελούν καίριο στοιχείο της ευρωπαϊκής οικονομίας, συμβάλλοντας σημαντικά στη δημιουργία θέσεων εργασίας και στην οικονομική ανάπτυξη<sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πανεπιστήμια που συμμετέχουν στην οικοδόμηση της Ευρώπης» (ΕΕ C 71 της 24.2.2016, σ. 11).

<sup>(4)</sup> Ευρωπαϊκός κόμβος επενδυτικών συμβουλών: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>

Πληροφορίες σχετικά με την ευρωπαϊκή πύλη επενδυτικών έργων: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index.html>

<sup>(5)</sup> Βλέπε σημείο 4.

<sup>(6)</sup> Ευρωπαϊκό ψηφιακό φόρουμ, «From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy» (Από τη σύσταση στην ανάπτυξη: μεγέθυνση της ψηφιακής οικονομίας της Ευρώπης), Sergey Filippov και Paul Hofheinz, 2016, σ. 3-5.

<sup>(7)</sup> ό.π. σ. 5.

<sup>(8)</sup> Ορισμός της ΕΕ για τις ΜΜΕ (ΕΕ L 124 της 20.5.2003, σ. 36).

2.1.1. Το 2015 πάνω από 22,3 εκατ. ΜΜΕ στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελούσαν το 99,8 % του συνόλου των μη χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων, απασχολούσαν 90 εκατ. άτομα (66,9 % της συνολικής απασχόλησης), παρήγαγαν το 57,8 % της συνολικής προστιθέμενης αξίας<sup>(9)</sup> και παρείχαν ποσοστό 85 % των νέων θέσεων εργασίας. Η Ευρώπη πρέπει να διασφαλίσει ότι θα δημιουργηθεί μια νέα γενιά ΜΜΕ που θα αντισταθμίσει τις 200 000 επιχειρήσεις που κηρύσσουν πτώχευση κάθε χρόνο<sup>(10)</sup>, στοιχείο το οποίο επηρεάζει 1,7 εκατ. εργαζομένους. Εντούτοις, αυτό που έχει περισσότερη σημασία για τη μελλοντική οικονομική ανάπτυξη είναι οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να καινοτομήσουν, να αναπτυχθούν και να προβούν σε εξαγωγές.

2.2. Η δημιουργία νεοσύστατων επιχειρήσεων με υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης είναι καίριας σημασίας λόγω της εστίασής τους στην καινοτομία σε ταχέως αναπτυσσόμενους τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας. Αυτές είναι οι επιχειρήσεις που θα δημιουργούν θέσεις εργασίας στο μέλλον και θα καθοδηγήσουν την ανάπτυξη της παραγωγικότητας, η οποία είναι κρίσιμη για τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου. Ενώ η Ευρώπη καταγράφει πρόοδο σε ορισμένους τομείς, υστερεί στο πεδίο της μετάβασης από το στάδιο της ίδρυσης στο στάδιο της επέκτασης, μιας παραμέτρου η οποία θα πρέπει εντέλει να οδηγήσει στην ανάπτυξη και στη δημιουργία θέσεων εργασίας που χρειάζεται η Ευρώπη<sup>(11)</sup>.

2.3. Η παρούσα γνωμοδότηση πρωτοβουλίας επικεντρώνεται στις επεκτεινόμενες επιχειρήσεις: εταιρείες με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης και μέση ετήσια αύξηση του αριθμού εργαζομένων (ή του κύκλου εργασιών) άνω του 20 % για περίοδο τριών ετών, που απασχολούν τουλάχιστον 10 μισθωτούς κατά την έναρξη της περιόδου παρατήρησης<sup>(12)</sup>. Βασικό χαρακτηριστικό των επεκτεινόμενων επιχειρήσεων είναι ότι εφαρμόζουν επιχειρηματικά πρότυπα με μεγάλες δυνατότητες κλιμάκωσης. Κλιμακοθετησιμότητα είναι η ικανότητα ανάπτυξης από άποψη πρόσβασης στην αγορά, εσόδων και δομής η οποία ενεργοποιείται, παραδείγματος χάρι, από την ταχεία επανάληψη του επιχειρηματικού μοντέλου σε διαφορετικές αγορές ή από νέες πρακτικές διαχείρισης.

2.3.1. Μια μελέτη του ΟΟΣΑ σε 11 χώρες<sup>(13)</sup> εντόπισε ότι οι επεκτεινόμενες επιχειρήσεις αντιπροσωπεύουν ποσοστό 10 % του συνόλου των επιχειρήσεων σε όλες τις 11 χώρες που εξετάστηκαν, αλλά δημιουργούν τα δύο τρίτα του συνόλου των νέων θέσεων εργασίας<sup>(14)</sup>.

2.4. Οι νεοσύστατες επιχειρήσεις τείνουν να είναι λιγότερο επικερδείς βραχυπρόθεσμα και εξαρτώνται από εξωτερική χρηματοδότηση. Αν οι εν λόγω καινοτόμες επιχειρήσεις δεν είναι σε θέση να χρηματοδοτήσουν τα σχέδια επέκτασής τους, αδυνατούν να επεκταθούν και, στην περίπτωση αυτή, το υποκείμενο δυναμικό ανάπτυξης της παραγωγικότητας και δημιουργίας θέσεων εργασίας μπλοκάρεται πιθανόν.

2.4.1. Σε μια ανάλυση της Παγκόσμιας Τράπεζας<sup>(15)</sup> εκτιμάται ότι το μέσο επιτόκιο των μη εξυπηρετούμενων δανείων ΜΜΕ σε αναπτυσσόμενες αγορές το 2007 ήταν 6,93 %, υπερδιπλάσιο του επιτοκίου για δάνεια μεγάλων επιχειρήσεων, που ανερχόταν σε 2,54 %. Τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια αυξήθηκαν ραγδαία κατά τη διάρκεια της κρίσης στην Πορτογαλία, στην Ισπανία, στην Ιταλία και στην Ιρλανδία αγγίζοντας ποσοστά μεταξύ 10 % και 25 %.

2.4.1.1. Οι πολιτικές που ενθαρρύνουν τις τράπεζες να χορηγούν δάνεια σε πιο ριψοκίνδυνες επιχειρήσεις, και διη σε επιχειρήσεις που βρίσκονται σε πρώιμο στάδιο με περιορισμένες εγγυήσεις, θα μπορούσαν να δημιουργήσουν ένα σύνολο ριψοκίνδυνων τραπεζών, πιστωτική στενότητα και αύξηση της χρηματοπιστωτικής αστάθειας<sup>(16)</sup>.

2.5. Η Ευρώπη θα πρέπει να εστιάσει στην ομαλή λειτουργία της «χρηματοδοτικής μετάβασης», η οποία έχει διακοπεί επί του παρόντος.

2.5.1. Η «χρηματοδοτική μετάβαση» αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια: στάδιο αρχικής σύστασης (χρηματοδότηση μέσω επιδοτήσεων, κεφαλαίων σποράς, πόρων από το οικογενειακό ή φιλικό περιβάλλον)· στάδιο αύξησης του επιχειρηματικού κεφαλαίου [συμμετοχική χρηματοδότηση (crowdfunding), μικροχρηματοδότηση, «επιχειρηματικοί άγγελοι» (business angels)]· σταθερή ανάπτυξη (τιτλοποίηση, ιδιωτικά κεφάλαια, επιχειρηματικά κεφάλαια, θεσμικοί επενδυτές, ιδιωτικές τοποθετήσεις του χρέους) και στάδιο εξόδου της επιχείρησης (απόκτηση, χρηματιστηριακές αγορές).

<sup>(9)</sup> [http://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_annual\\_report\\_2015.pdf](http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf)

<sup>(10)</sup> «Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs» — Πολιτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ημέρα Επιχειρηματιών, 12 Νοεμβρίου 2015.

<sup>(11)</sup> Ως νεοφυής επιχείρηση ορίζεται κοινώς μια νέα επιχείρηση η οποία έχει σχεδιαστεί ώστε να αναζητά ένα αναπαραγόμενο και εξελισσόμενο οικονομικό πρότυπο. Αυτές οι νεοσύστατες επιχειρήσεις είναι συνήθως υψηλά καινοτόμες και στηρίζονται κατά κανόνα σε πρωτοποριακές ιδέες, τεχνολογίες ή πρωτοεμφανιζόμενα επιχειρηματικά πρότυπα. Αντιθέτως, μια «επεκτεινόμενη» (scale-up) εταιρεία αποτελεί μια ταχέως επεκτεινόμενη και αναπτυσσόμενη επιχείρηση σε όρους πρόσβασης στην αγορά, εσόδων ή αριθμού απασχολούμενων εργαζομένων. Βλέπε την έκθεση του 2015 «Octopus High Growth Small Business Report 2015» (Λονδίνο: Octopus, 2015).

<sup>(12)</sup> <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>

<sup>(13)</sup> Ηνωμένο Βασίλειο, Φινλανδία, Ισπανία, Ιταλία, ΗΠΑ, Καναδάς, Νορβηγία, Κάτω Χώρες, Δανία, Νέα Ζηλανδία, Αυστρία.

<sup>(14)</sup> Supporting investors and growth firms — T. Aubrey, R. Thillaye και A. Reed, 2015, σ. 11.

<sup>(15)</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf>

<sup>(16)</sup> Supporting investors and growth firms — T. Aubrey, R. Thillaye και A. Reed, 2015, σ. 21.

### 3. Δομικές μονάδες για την ανάπτυξη ενός φιλικού προς την επέκταση οικοσυστήματος καινοτομίας

3.1. Τα πετυχημένα οικοσυστήματα καινοτομίας που ενθαρρύνουν τις επεκτεινόμενες εταιρείες χαρακτηρίζονται από έντονα διασυνδεδεμένα δίκτυα ερευνητικών και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, μεγάλων βιομηχανιών, επενδυτών επιχειρηματικών κεφαλαίων και την παρουσία δημιουργικού και επιχειρηματικού ταλέντου <sup>(17)</sup>.

3.1.1. Κατά κανόνα, οι νεοσύστατες επιχειρήσεις δημιουργούνται σε τεχνολογικούς κόμβους που συγκροτούνται γύρω από πρωτοκλασάτα πανεπιστήμια και οι οποίοι ενεργούν ως βασικός παράγοντας για την ανάπτυξη ενός δυναμικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, καθώς συνιστούν πηγή ταλέντων, τόσο από άποψη φοιτητών όσο και από άποψη ακαδημαϊκών. Οι ισχυροί και καλά συνδεδεμένοι συνεργατικοί σχηματισμοί βελτιώνουν την παραγωγικότητα των επιχειρήσεων, χαράσσουν την κατεύθυνση και τον ρυθμό της καινοτομίας και τονώνουν τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων. Οι ΗΠΑ και η Κίνα, καθώς και συγκεκριμένα επιχειρηματικά κέντρα στην Ευρώπη αγωνίζονται αυτή τη στιγμή για να προσελκύσουν ταλέντα και κεφάλαια και να προαγάγουν την καινοτομία.

3.1.2. Ωστόσο, ο κατακερματισμός των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας παρεμποδίζει τη μετάβαση από τις νεοφυείς στις επεκτεινόμενες επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, είναι πρωταρχικής σημασίας να διευκολυνθεί η αύξηση της κινητικότητας των εργαζομένων εντός της ΕΕ, καθώς και η προσέλκυση ταλέντων από τρίτες χώρες, τα οποία θα λειτουργήσουν ως μαγνήτης, δημιουργώντας κατά αυτόν τον τρόπο έναν ενάρετο κύκλο.

3.1.3. Θα μπορούσε να ενθαρρυνθεί η κατάρτιση ενός προγράμματος Erasmus για νέους επιχειρηματίες. Μια τέτοια πρωτοβουλία, η οποία είναι σύμφωνη με την κατευθυντήρια αρχή της ανάπτυξης και της απασχόλησης, θα μπορούσε να διευκολύνει την εργασιακή κινητικότητα και θα γινόταν εύκολα αποδεκτή από τις επιχειρήσεις.

3.1.3.1. Πρόσφατα εγκρίθηκαν μερικές πολιτικές για την προσέλκυση ταλέντων εκτός ΕΕ. Η μπλε κάρτα, που θεσπίστηκε το 2009, επιτάχυνε την είσοδο ειδικευμένων εργαζομένων για τους εργοδότες της ΕΕ <sup>(18)</sup>. Σε εθνικό επίπεδο, ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες έχουν ήδη δημιουργήσει ειδικές διαδικασίες θεώρησης για επιχειρηματίες, ενώ κι άλλες χώρες έχουν ξεκινήσει την καθιέρωσή τους <sup>(19)</sup>.

3.1.4. Μια αξιολογημένη περίπτωση τεχνολογικού κόμβου είναι η Oxbridge, η οποία αναφέρεται στην περιφέρεια επιρροής που περιλαμβάνει τα πανεπιστήμια της Οξφόρδης και του Κέμπριτζ στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η εν λόγω κοινότητα υψηλής τεχνολογίας στο Ηνωμένο Βασίλειο συνέχισε να αναπτύσσεται και να καινοτομεί κατά τη διάρκεια της παρατεταμένης περιόδου οικονομικής ύφεσης και στασιμότητας μεταξύ 2008 και 2012 <sup>(20)</sup>.

3.1.4.1. Εντούτοις, πολλά πανεπιστήμια της Ευρώπης δεν έχουν το καθεστώς, τη δομή ή την τάση να δημιουργήσουν τις συνθήκες που απαιτούνται για την ανάπτυξη επιχειρηματικών γυαλιών στους κόλπους τους και για την προώθηση της ατζέντας αυτής ενώπιον των κυβερνήσεων <sup>(21)</sup>. Οι πρυτάνεις των πανεπιστημίων και οι κυβερνήσεις θα πρέπει να αναπτύξουν δεσμούς με τη βιομηχανία, επενδύοντας σε γραφεία μεταφοράς τεχνολογίας στους κόλπους τους και στην εκπαίδευση στην επιχειρηματικότητα <sup>(22)</sup>.

3.1.5. Οι επιχειρήσεις τεχνολογίας που δημιουργήθηκαν ως αποτέλεσμα της μεταφοράς τεχνολογίας από τα πανεπιστήμια αντιμετωπίζουν δυσκολίες να επεκταθούν λόγω έλλειψης χρηματοδοτικών πόρων και εξειδικευμένης διαχείρισης. Είναι επομένως ζωικής σημασίας να μπορούν να βασίζονται στη στήριξη εκ μέρους των θεσμών του δημόσιου τομέα προκειμένου να υπερκεράσουν τις αρχικές επιφυλάξεις των ιδιωτικών χρηματοοικονομικών φορέων να πραγματοποιήσουν επενδύσεις σε τεχνολογικούς με τεχνολογικό προφίλ, καθότι αυτού του τύπου οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζονται ως υπέρμετρα τεχνικού χαρακτήρα και επικίνδυνες, ενώ συχνά δεν γίνεται ορθά κατανοητό το περιεχόμενό τους.

3.2. Οι Ευρωπαίοι, παρ' ότι έχουν παρεμφερές μορφωτικό επίπεδο, δημιουργούν νέες επιχειρήσεις εντυπωσιακά σπανιότερα από τους Αμερικανούς. Οι πολλαπλοί λόγοι αυτού του γεγονότος είναι τα υψηλά επίπεδα κινδύνων, οι διοικητικοί φραγμοί, μια υποανεπτυγμένη νοοτροπία των «δεύτερων ευκαιριών», η ελλιπής ανάπτυξη εκπαιδευτικών προγραμμάτων με θέμα την επιχειρηματικότητα και η απουσία μιας αντίληψης του ιδιωτικού κεφαλαίου. Θα πρέπει επίσης να δοθεί προσοχή στην έγκαιρη ανάπτυξη μιας επιχειρηματικής νοοτροπίας στο πλαίσιο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

<sup>(17)</sup> Tataj, D. «Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis» (Καινοτομία και επιχειρηματικότητα. Ένα μοντέλο ανάπτυξης για την Ευρώπη πέρα από το όρια της κρίσης), Tataj Innovation Library, Νέα Υόρκη, 2015.

<sup>(18)</sup> <https://www.apply.eu/directives/>

<sup>(19)</sup> <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>

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

<sup>(21)</sup> «Clustering for Growth. How to build dynamic innovation clusters in Europe», σ. 11.

<sup>(22)</sup> Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πανεπιστήμια που συμμετέχουν στην οικοδόμηση της Ευρώπης» (ΕΕ C 71 της 24.2.2016, σ. 11).

3.2.1. Πράγματι, ο μεγαλύτερος φόβος των Ευρωπαίων σχετικά με τη σύσταση νέων επιχειρήσεων είναι ο κίνδυνος πτώχευσης: 43 % στην Ευρώπη έναντι 19 % στις ΗΠΑ. Στις ΗΠΑ <sup>(23)</sup> το αρκετά αποδοτικό και μη κατασταλτικό καθεστώς εταιρικής πτώχευσης, καθώς και η μεγαλύτερη γενικότερα αποδοχή της εταιρικής αποτυχίας συμβάλλουν στην προθυμία ανάληψης κινδύνων. Προτεραιότητα των υπευθύνων χάραξης πολιτικής και των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων θα πρέπει να είναι η ανάπτυξη μιας περισσότερο επιχειρηματικής νοοτροπίας.

3.2.1.1. Μια πρόσφατη έρευνα δείχνει ότι οι εταιρείες που ιδρύονται από επιχειρηματίες που κάνουν ένα δεύτερο επιχειρηματικό ξεκίνημα έχουν υψηλότερο κύκλο εργασιών και ρυθμό αύξησης της απασχόλησης, καθώς και μεγαλύτερες πιθανότητες να λάβουν εξωτερική χρηματοδότηση <sup>(24)</sup>. Στην Ισπανία, μόλις το 20 % των επιχειρηματιών που δημιουργούν μια πρώτη νεοσύστατη επιχείρηση πετυχαίνουν, ενώ για όσους δοκιμάζουν δεύτερη φορά το ποσοστό επιτυχίας ανεβαίνει στο εντυπωσιακό ποσοστό του 80 %.

3.3. Οι καινοτόμες επιχειρήσεις με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης είναι συχνά πιθανότερο να απορριφθούν από τις τράπεζες όταν ζητούν δανειακή χρηματοδότηση λόγω του γεγονότος ότι αντιμετωπίζουν έλλειψη κεφαλαίων, τα οποία αντιπροσωπεύουν σημαντικό κομμάτι της πιστοληπτικής αξιολόγησης των τραπεζών <sup>(25)</sup>. Η χρηματοδότηση ιδίων κεφαλαίων είναι, συνεπώς, θεμελιώδους σημασίας για τις νεοσύστατες επιχειρήσεις με σημαντικά σχέδια επέκτασης αλλά αβέβαιες ή αρνητικές προβλέψεις ρευστότητας. Ο τραπεζικός δανεισμός θα πρέπει, συνεπώς, να συμπληρώνεται από μεγαλύτερη ποικιλία και ευελιξία των πηγών χρηματοδότησης, με ιδιαίτερη έμφαση στον ρόλο της χρηματοδότησης ιδίων κεφαλαίων.

3.4. Θα πρέπει να δημιουργηθεί και να προωθηθεί στην Ευρώπη μια νοοτροπία μετοχικού κεφαλαίου και τα ευρωπαϊκά χρηματοπιστωτικά συστήματα θα πρέπει να αναπτύξουν επενδυτικά προϊόντα ενδεδειγμένα για τους ιδιώτες επενδυτές, εξασφαλίζοντάς τους συγχρόνως την αναγκαία ρευστότητα προκειμένου να πραγματοποιήσουν επενδύσεις σε καινοτόμες μικρές επιχειρήσεις.

3.4.1. Λόγω της έλλειψης χρηματοδότησης σε μεταγενέστερα στάδια, οι ευρωπαϊκές νεοσύστατες επιχειρήσεις αδυνατούν να συμβαδίσουν με τις αντίστοιχες αμερικανικές, και είτε χρειάζεται να παραγάγουν εγκαίρως έσοδα ούτως ώστε να επιβιώσουν είτε καταλήγουν να πωληθούν σε πολύ πρώιμο στάδιο σε τιμή κάτω του κόστους. Για την ακρίβεια, μέχρι το 2009 μόνο το 5 % των ευρωπαϊκών εταιρειών που συστάθηκαν από το μηδέν μετά το 1980 συγκαταλέγονταν στις 1 000 κορυφαίες εταιρείες από άποψη χρηματοπιστηριακής κεφαλαιοποίησης. Το αντίστοιχο ποσοστό στις ΗΠΑ ήταν 22 % <sup>(26)</sup>.

3.4.1.1. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι πάνω από το ήμισυ του συνόλου των επιχειρηματικών κεφαλαίων που χορηγούνται παγκοσμίως διοχετεύονται στις ΗΠΑ, ενώ στην Ευρώπη χορηγείται μόλις το 15 %. Πιο συγκεκριμένα, το 2013 χορηγήθηκαν επιχειρηματικά κεφάλαια ύψους 26 δισεκατ. ευρώ στις ΗΠΑ και 5 δισεκατ. ευρώ στην Ευρώπη, ενώ οι ιδιώτες επενδυτές (επιχειρηματικοί άγγελοι) παρέιχαν 6 δισεκατ. ευρώ σε ευρωπαϊκές νεοσύστατες επιχειρήσεις και 20 δισεκατ. ευρώ στις ΗΠΑ.

3.4.1.2. Επομένως, η ΕΕ πλήττεται από ένα μεγάλο έλλειμμα κεφαλαίου στους τομείς των επιχειρηματικών αγγέλων και της χρηματοδότησης επιχειρηματικών κεφαλαίων, που είναι, αντιστοίχως, τρεις και πέντε φορές υψηλότερα στις ΗΠΑ. Πρόκειται για πολύ σημαντική διαφορά, καθώς αυτός ο τύπος κεφαλαίων χρειάζεται για τον μετασχηματισμό των εταιρειών σε μεγαλύτερες και πιο πετυχημένες επιχειρήσεις.

3.4.1.3. Αυτό οφείλεται στο υψηλό επίπεδο κατακερματισμού της ευρωπαϊκής αγοράς επιχειρηματικών κεφαλαίων λόγω των εθνικών συνόρων. Η μέση τιμή του ευρωπαϊκού κεφαλαίου επιχειρηματικού κινδύνου, το οποίο ανέρχεται σε 60 εκατ. ευρώ, αντιστοιχεί μόλις στο ήμισυ της μέσης τιμής του επιχειρηματικού κεφαλαίου στις ΗΠΑ, ενώ το 90 % των επενδύσεων κεφαλαίων επιχειρηματικού κινδύνου συγκεντρώνεται σε μόλις οκτώ κράτη μέλη της ΕΕ (Δανία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Κάτω Χώρες, Ισπανία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο) <sup>(27)</sup>. Λόγω της ποικιλομορφίας κανόνων που επικρατεί στα κράτη μέλη, οι εταιρείες επιχειρηματικών κεφαλαίων αντιμετωπίζουν υψηλό κόστος προκειμένου να αντλήσουν κεφάλαια σε ολόκληρη την επικράτεια της Ευρώπης. Ως αποτέλεσμα, είναι μικρές σε μέγεθος και διαθέτουν λιγότερα κεφάλαια για να στηρίξουν τις αναπτυσσόμενες επιχειρήσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμά ότι, εάν οι αγορές κεφαλαίων επιχειρηματικού κινδύνου της Ευρώπης είχαν το ίδιο βάθος με αυτές των ΗΠΑ, θα μπορούσαν να έχουν διατεθεί μέχρι και 90 δισεκατ. ευρώ πρόσθετα κεφάλαια για τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων μεταξύ 2008 και 2013 <sup>(28)</sup>.

3.4.1.4. Πρόβλημα δημιουργεί και η ανεπαρκής συμμετοχής ιδιωτών επενδυτών. Την τελευταία δεκαετία ο ευρωπαϊκός τομέας κεφαλαίων επιχειρηματικού κινδύνου εξαρτάται ολοένα και περισσότερο από τους οργανισμούς του δημόσιου τομέα, οι οποίοι συμμετείχαν σε ποσοστό 31 % <sup>(29)</sup> στις συνολικές επενδύσεις κατά το 2015, σε σύγκριση με το ποσοστό συμμετοχής ύψους μόλις 15 % <sup>(30)</sup> κατά το 2007. Στόχος δεν θα πρέπει να είναι οι λιγότεροι δημόσιοι πόροι, αλλά η αύξηση των ιδιωτικών πηγών. Η βάση των επενδυτών πρέπει να διευρυνθεί και να διαφοροποιηθεί, εάν επιθυμεί ο επιχειρηματικός κλάδος να καταστεί μακροπρόθεσμα αυτοσυντηρούμενος.

<sup>(23)</sup> «Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs» — Πολιτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

<sup>(24)</sup> Έρευνα της καθηγήτριας της Μεταπτυχιακής Σχολής Διοίκησης Επιχειρήσεων του πανεπιστημίου του Στάνφορντ (Stanford Graduate School of Business) κ. Kathryn Shaw.

<sup>(25)</sup> Supporting investors and growth firms — T. Aubrey, R. Thillaye και A. Reed, 2015, σ. 40.

<sup>(26)</sup> <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>

<sup>(27)</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Building a Capital Market Union» (Οικοδόμηση μιας ένωσης κεφαλαιαγορών), πράσινη βίβλος.

<sup>(28)</sup> ό.π.

<sup>(29)</sup> <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>

<sup>(30)</sup> [http://www.investeurope.eu/media/340371/141109\\_EVCA\\_FOF\\_scheme.pdf](http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf)

3.4.1.5. Για να παρασχεθούν κίνητρα υπέρ των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, θα μπορούσε να εξεταστεί η επιλογή των ασύμμετρων κεφαλαίων. Πρόκειται για κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου στο πλαίσιο των οποίων εξασφαλίζονται στους επενδυτές διαφορετικοί όροι και αποδόσεις σε συνάρτηση με τους επενδυτικούς τους στόχους, ενώ συγχρόνως αναγνωρίζονται τα διαφορετικά συμφέροντα των εταίρων που συμμετέχουν σε διάφορες συμπράξεις. Τα ασύμμετρα κεφάλαια υπάρχουν ήδη στη Φινλανδία, στην Ελλάδα, στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις Κάτω Χώρες.

3.4.2. Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί η προοπτική δημιουργίας δευτερευουσών αγορών προκειμένου να διευκολυνθεί η πρόσβαση των ευρωπαϊκών ΜΜΕ στις αγορές. Οι αγορές αυτές θα πρέπει να εξασφαλίζουν χαμηλά έξοδα εισαγωγής στο χρηματιστήριο, καθώς και μια ευέλικτη, ειδικά προσαρμοσμένη προσέγγιση στις ανάγκες των μικρότερων, δυναμικών επιχειρήσεων. Ικανοποιητικά σχετικά παραδείγματα αποτελούν η Εναλλακτική Αγορά Επενδύσεων του Λονδίνου (AIM — Alternative Investment Market), η Nouveau marché του Παρισιού ή η Mercado Alternativo Bursatil (MAB) της Μαδρίτης. Αυτό το σύστημα ευέλικτης ρύθμισης μπορεί να αποδειχθεί δίκικο μαχαίρι. Οι μικρές εταιρείες έχουν ευκολότερη πρόσβαση στα χρηματιστήρια για τη διασπορά μερισμάτων, ωστόσο, από την άλλη πλευρά, οι άπειροι επενδυτές ενδεχομένως να αντιμετωπίσουν δυσκολίες στην ακριβή αξιολόγηση του προφίλ κινδύνου μιας εταιρείας.

3.4.3. Μια εξειδικευμένη τομεακή ρύθμιση περιορίζει ορισμένες φορές την ικανότητα των επιχειρήσεων της ΕΕ να επενδύσουν στις τεχνολογικές εξελίξεις, σε σύγκριση με τις ομόλογές τους επιχειρήσεις των ΗΠΑ. Λόγου χάρι, διαπιστώνεται ρυθμιστική ασυμμετρία μεταξύ των ευρωπαϊκών, των αμερικανικών και των ελβετικών χρηματοπιστωτικών οντοτήτων σε ό,τι αφορά τις αναγκαίες επενδύσεις σε λογισμικό και σε άλλα άυλα στοιχεία ενεργητικού, τα οποία είναι καθοριστικής σημασίας για την ψηφιακή ανάπτυξη.

3.4.3.1. Ο τραπεζικός τομέας είναι με διαφορά ο μεγαλύτερος τομέας ΤΠ παγκοσμίως: 700 δισεκατ. δολάρια ΗΠΑ δαπανώνται σε καινοτομίες στον τομέα των τεχνολογιών των πληροφοριών (ΤΠ) —δηλαδή, το 1 στα 5 ευρώ δαπανάται από τον χρηματοπιστωτικό τομέα, το οποίο αντιστοιχεί σε ποσοστό 5-10 % επί του συνόλου των επενδύσεων <sup>(31)</sup>. Κατά συνέπεια, οι τράπεζες συνιστούν ταυτοχρόνως μείζονα παράγοντα στον ψηφιακό μετασχηματισμό και τον κύριο χρηματοδοτικό φορέα της ψηφιακής οικονομίας.

3.4.3.2. Εντούτοις, το ρυθμιστικό πλαίσιο πλήττει τις άκρως αναγκαίες επενδύσεις σε ΤΠ. Ο δημοσιονομικός κανονισμός θα πρέπει να μεταχειρίζεται το λογισμικό ως κοινό περιουσιακό στοιχείο και δεν θα πρέπει να αναγκάζει τις τράπεζες της ΕΕ να αφαιρούν την επένδυση αυτή για λόγους κεφαλαιακών απαιτήσεων.

3.5. Τα διαφορετικά φορολογικά καθεστώτα των κρατών μελών και οι διαφορετικοί τύποι χρηματοδότησης αποτελούν εμπόδιο για την ανάπτυξη των πανευρωπαϊκών κεφαλαιαγορών, με αντίκτυπο τόσο στους επενδυτές όσο και στους εκδότες.

3.5.1. Τα περισσότερα εταιρικά φορολογικά συστήματα στην Ευρώπη ευνοούν τη δανειακή χρηματοδότηση έναντι της χρηματοδότησης ιδίων κεφαλαίων, επιτρέποντας την έκπτωση του κόστους των τόκων· δεν υπάρχει έκπτωση για τις καταβολές μερισμάτων στην περίπτωση των ιδίων κεφαλαίων. Αυτή η μεροληψία υπέρ των δανειακών κεφαλαίων θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με φορολογικές ελαφρύνσεις επί του κόστους της χρηματοδότησης τόσο των ιδίων όσο και των δανειακών κεφαλαίων <sup>(32)</sup>.

3.5.1.1. Τα φορολογικά κίνητρα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην παροχή χρηματοδότησης σε εταιρείες με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης που βρίσκονται σε πρώιμο στάδιο και πολλές κυβερνήσεις ανά τον κόσμο επιτρέπουν την έκπτωση φόρου για φυσικά πρόσωπα και εταιρείες που επενδύουν σε νεοσύστατες επιχειρήσεις υψηλής τεχνολογίας ή σε εταιρείες επιχειρηματικού κεφαλαίου <sup>(33)</sup>.

3.5.1.2. Ένα παραδοσιακά ελκυστικό πλεονέκτημα για τους εργαζομένους και τους επιχειρηματίες νεοσύστατων επιχειρήσεων είναι η εφαρμογή προγραμμάτων για τα δικαιώματα προαίρεσης μετοχών, δεδομένου ότι πολλοί από αυτούς θα παραιτούνταν από μισθολογικές αυξήσεις προκειμένου να λάβουν περισσότερα δικαιώματα προαίρεσης μετοχών. Στα περισσότερα κράτη μέλη η φορολογική μεταχείριση των δικαιωμάτων προαίρεσης μετοχών είναι πολύ κατασταλτική, καθώς αυτά αντιμετωπίζονται ως κανονικός μισθός και φορολογούνται με έναν ανώτατο φορολογικό συντελεστή. Θα πρέπει να ενθαρρυνθεί η φορολογική μεταχείριση των δικαιωμάτων προαίρεσης μετοχών κατά παρόμοιο τρόπο με το καθεστώς Incentive Stock Options (ISOs — μετοχικά δικαιώματα προαίρεσης) <sup>(34)</sup> που ισχύει στις ΗΠΑ.

3.5.2. Είναι δαπανηρό για τις επιχειρήσεις να συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις ΦΠΑ, ιδίως εάν προβαίνουν σε διασυνοριακές πωλήσεις αγαθών ή υπηρεσιών. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει αναγγείλει, στο πλαίσιο της στρατηγικής της για την ενιαία ψηφιακή αγορά, την υποβολή νομοθετικών προτάσεων μέχρι το τέλος του 2016 σχετικά με τη μείωση του διοικητικού φόρτου στις επιχειρήσεις λόγω των διαφορετικών καθεστώτων ΦΠΑ. Ανάμεσα στα μέτρα αυτά η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση ενός ορίου απαλλαγής από τον ΦΠΑ για να βοηθήσει τις νεοσύστατες και τις πολύ μικρές επιχειρήσεις <sup>(35)</sup>.

<sup>(31)</sup> Ομοσπονδία Ευρωπαϊκών Τραπεζών, 16 Σεπτεμβρίου 2016.

<sup>(32)</sup> Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn and Gaëtan Nicodème, «The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions», Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο φορολογίας/έγγραφο εργασίας 33-2012: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_33\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf)

<sup>(33)</sup> Βλέπε, για παράδειγμα, σημείο 4.3.

<sup>(34)</sup> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>

<sup>(35)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1024\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm)

3.6. Η απελευθέρωση του πλήρους δυναμικού της ενιαίας αγοράς είναι ουσιώδους σημασίας προκειμένου να μπορούν να προσφέρουν οι νεοσύστατες επιχειρήσεις τις υπηρεσίες και τα προϊόντα τους σε ολόκληρη την ΕΕ σε πρώιμο στάδιο, αλλά και να επεκτείνονται γρήγορα, ώστε να καθίστανται ανταγωνιστικές στις παγκόσμιες αγορές.

3.6.1. Η θέσπιση απλών και αποτελεσματικών κανόνων όσον αφορά τις διασυνοριακές συμβάσεις για τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις αποτελούν προτεραιότητα της στρατηγικής για την ενιαία ψηφιακή αγορά. Μπορούν να ωθήσουν το διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο στην επικράτεια της ΕΕ με την κατάργηση του νομικού κατακερματισμού στον τομέα του δικαίου για τις καταναλωτικές συμβάσεις. Η άρση των φραγμών λόγω διαφορών στο δίκαιο περί συμβάσεων θα αυξήσει την κατανάλωση στην ΕΕ κατά 18 δισεκατομμύρια ευρώ, ενώ το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν θα αυξηθεί κατά 4 δισεκατομμύρια ευρώ σε σύγκριση με τα τρέχοντα επίπεδα <sup>(36)</sup>.

3.7. Οι περιττές διοικητικές επιβαρύνσεις είναι επίσης μια αιτία πρόσθετων εξόδων και σπατάλης χρόνου για τους επιχειρηματίες.

3.7.1. Κατά την περίοδο 2013-2015 το μέσο κόστος σύστασης μιας επιχείρησης στην ΕΕ αντιστοιχούσε στο 4,1 % του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, ενώ στις ΗΠΑ ανερχόταν στο 1,17 % <sup>(37)</sup>.

3.7.2. Όσον αφορά τον χρόνο που απαιτείται για τη σύσταση μιας νέας επιχείρησης στην ΕΕ, κατά μέσο όρο η καταχώριση ολοκληρώνεται σε 11,6 ημέρες. Στις ΗΠΑ ο αναγκαίος χρόνος για τη σύσταση μιας επιχείρησης είναι μόλις 6 ημέρες.

3.8. Η ασυμμετρία πληροφόρησης συνιστά άλλον έναν από τους λόγους για τους οποίους στην Ευρώπη δεν ιδρύονται αρκετές επιχειρήσεις με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης. Οι επενδυτές δεν διαθέτουν μια συνολική εικόνα όλων των επενδυτικών δυνατοτήτων. Επιπλέον, οι μη ευρωπαίοι επενδυτές αντιμετωπίζουν πρόσθετους περιορισμούς στην προσπάθειά τους να κατανοήσουν τα ειδικά χαρακτηριστικά των διαφόρων εθνικών αγορών. Η δημιουργία μιας ειδικά αφιερωμένης πύλης, η οποία θα ενσωματώνεται στον ευρωπαϊκό κόμβο επενδυτικών συμβουλών (European Investment Advisory Hub — EIAH) και στην ευρωπαϊκή πύλη επενδυτικών έργων (European Investment Project Portal — EIPP) <sup>(38)</sup>, θα συμβάλει στην καλύτερη προβολή των σχεδίων υψηλού δυναμικού ανάπτυξης και θα μειώσει την ασυμμετρία πληροφόρησης.

#### 4. Παραδείγματα επιλεγμένων ορθών πρακτικών που εφαρμόζονται επί του παρόντος

4.1. Πολλές χώρες έχουν αναπτύξει ορθές πρακτικές προκειμένου να στηρίξουν τις νεοσύστατες και τις επεκτεινόμενες επιχειρήσεις. Η ΕΟΚΕ συνιστά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να μελετήσει προσεκτικά τις δυνατότητες εφαρμογής τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

4.1.1. Στη Γερμανία, οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να εγγραφούν σε ένα Γερμανικό Εμπορικό Επιμελητήριο (IHK — Industrie- und Handelskammer), το οποίο με τη σειρά του τους παρέχει υποστήριξη και συμβουλές <sup>(39)</sup>.

4.1.2. Θα πρέπει να διερευνηθούν κρατικά προγράμματα εγγύησης δανείων, όπως αυτά που εφαρμόζονται στην Ιταλία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Πολωνία και στη Γαλλία, καθώς και προγράμματα κρατικής συγχρηματοδότησης, όπως αυτά της Γερμανίας και της Σουηδίας <sup>(40)</sup>.

4.1.3. Το Ηνωμένο Βασίλειο παρέχει φορολογικά κίνητρα για την αύξηση της ροής κεφαλαίων σε πιο ριψοκίνδυνα στοιχεία ενεργητικού με καθεστώτα όπως το EIS, το SEIS και το VCT <sup>(41)</sup>.

4.1.4. Η περιφέρεια Piedmont στην Ιταλία έχει αναπτύξει δίκτυα σε 12 συνεργατικούς βιομηχανικούς σχηματισμούς οι οποίοι συγκεντρώνουν επιχειρήσεις, πανεπιστήμια και φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης <sup>(42)</sup>.

4.1.5. Στη Χώρα των Βάσκων στην Ισπανία, ο συνεταιρισμός Elkar-lan προάγει τον σχηματισμό και άλλων συνεταιρισμών μέσω πλήρους ανάλυσης βιωσιμότητας του έργου, κατάρτισης και πρόσβασης σε επιδοτήσεις και σε χρηματοδοτική ενίσχυση <sup>(43)</sup>.

<sup>(36)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6264\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_el.htm)

<sup>(37)</sup> [www.theglobaleconomy.com/USA/Cost\\_of\\_starting\\_business](http://www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business)

<sup>(38)</sup> Βλέπε υποσημείωση 4.

<sup>(39)</sup> <http://www.dihk.de/en>

<sup>(40)</sup> Supporting investors and growth firms (Υποστήριξη των επενδυτών και των επιχειρήσεων με δυναμικό ανάπτυξης) — T. Aubrey, R. Thillaye και A. Reed, 2015, σ. 36.

<sup>(41)</sup> Enterprise Investment Scheme (EIS — καθεστώς επενδύσεων σε επιχειρήσεις), Seed Enterprise Investment Scheme (SEIS — καθεστώς επενδύσεων σε νεοσύστατες επιχειρήσεις) and Venture Capital Trust (VCT — ταμείο επιχειρηματικών κεφαλαίων).

<sup>(42)</sup> [cordis.europa.eu/piedmont/infra-science\\_technology\\_en.html](http://cordis.europa.eu/piedmont/infra-science_technology_en.html)

<sup>(43)</sup> [www.elkarlan.coop](http://www.elkarlan.coop)



4.1.6. Η ψηφιοποίηση των κυβερνητικών υπηρεσιών, όπως καταδεικνύεται στην περίπτωση της Εσθονίας, θα μπορούσε να αποτελέσει ένα πρωτοποριακό βήμα για την προώθηση της ανάπτυξης καινοτόμων επιχειρήσεων υψηλής τεχνολογίας. Σε πανευρωπαϊκή κλίμακα, η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα είχε μαζικό αντίκτυπο.

4.1.7. Στην εποχή της οικονομίας των δεδομένων, τα άυλα στοιχεία του ενεργητικού, τα οποία είναι δύσκολο να αξιολογηθούν και να εκτιμηθούν με τους παραδοσιακούς χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, μπορούν να εξασφαλίσουν ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Το Γραφείο Διανοητικής Ιδιοκτησίας του Ηνωμένου Βασιλείου έχει αναπτύξει μεθόδους εντοπισμού και μέτρησης αυτών των στοιχείων του ενεργητικού σε όρους ταμειακών ροών<sup>(44)</sup>.

4.1.8. Στο Ηνωμένο Βασίλειο μια ειδική ομάδα εντός της εταιρείας Tech City UK, η οποία ονομάζεται Future Fifty, παρέχει στήριξη στις 50 καλύτερες επεκτεινόμενες εταιρείες ψηφιακών τεχνολογιών της Βρετανίας. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα εξασφαλίζει πρόσβαση σε εμπειρογνώσια τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα, αναπτύσσει δεσμούς με τη βάση των θεσμικών επενδυτών του Ηνωμένου Βασιλείου και προσφέρει εξατομικευμένη στήριξη στις επιχειρήσεις προκειμένου να συμβάλει στην ταχεία ανάπτυξή τους και να οικοδομήσει τα θεμέλια για την ετοιμότητά τους για ΑΔΠ (αρχική δημόσια προσφορά — IPO)<sup>(45)</sup>, για συγχωνεύσεις και εξαγορές και για παγκόσμια επέκταση<sup>(46)</sup>.

4.1.9. Το 2015 η ομοσπονδιακή κυβέρνηση των ΗΠΑ έθεσε σε εφαρμογή το σύστημα STEM (Science, Technology, Engineering and Maths), με στόχο να εμπνεύσει τα παιδιά να σπουδάσουν φυσική, τεχνολογία, μηχανολογία και μαθηματικά. Βασικός πυλώνας είναι η προετοιμασία των σπουδαστών για τις μελλοντικές ανάγκες της αγοράς εργασίας<sup>(47)</sup>. Το ενδιαφέρον επικεντρώνεται όλο και περισσότερο σε μεταβιβάσιμες δεξιότητες και στο STEAM, όπου το «A» αντιστοιχεί το αρχικό γράμμα της λέξης Arts (τέχνες) στην αγγλική γλώσσα.

## 5. Πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την προώθηση της δημιουργίας και της ανάπτυξης νεοσύστατων επιχειρήσεων

5.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέβαλε αξιοσημείωτες προσπάθειες για να στηρίξει τους επιχειρηματίες δρομολογώντας πολλές πρωτοβουλίες τα τελευταία χρόνια, με τη συμμετοχή πολλών και διαφορετικών γενικών διευθύνσεων στη διαδικασία, συγκεκριμένα της ΓΔ CNECT<sup>(48)</sup>, της ΓΔ EAC<sup>(49)</sup>, της ΓΔ GROW<sup>(50)</sup>, της ΓΔ RTD<sup>(51)</sup> και της ΓΔ FISMA<sup>(52)</sup>.

5.2. Πολλές από αυτές τις πρωτοβουλίες είναι πρόσφατες και είναι ακόμη πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί ο αντίκτυπός τους. Εντούτοις, η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βρίσκεται στον σωστό δρόμο και την ενθαρρύνει να συνεχίσει να εργάζεται προς αυτή την κατεύθυνση, σε συνεχή διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους ευρωπαϊκούς και εθνικούς φορείς.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(44)</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>

<sup>(45)</sup> Αρχική δημόσια προσφορά (Initial Public Offering — IPO) ή εισαγωγή στο χρηματιστήριο.

<sup>(46)</sup> <http://futurefifty.com/>

<sup>(47)</sup> <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>

<sup>(48)</sup> Πρόγραμμα δράσης «Επιχειρηματικότητα 2020».

<sup>(49)</sup> Πρόγραμμα Erasmus.

<sup>(50)</sup> Στρατηγική για την ενιαία αγορά.

<sup>(51)</sup> Πρόγραμμα πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία «Ορίζοντας 2020».

<sup>(52)</sup> Ένωση κεφαλαιαγορών.

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόσφορο πλαίσιο για τη διαφάνεια των επιχειρήσεων»****(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)**

(2017/C 075/03)

Εισηγήτρια: η κ. **Vladimíra DRBALOVÁ**

Απόφαση της συνόδου ολομέλειας	21.1.2016
Νομική βάση	Άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού
Αρμόδιο τμήμα	Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	29.11.2016
Υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521η
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	219/3/14

**1. Συμπεράσματα και συστάσεις**

1.1. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι είναι σημαντικό να είναι διαφανείς οι επιχειρήσεις και εγκρίνει όλες τις πρωτοβουλίες που στοχεύουν στο να καταστήσουν την επιχειρηματικότητα βιώσιμη και με ικανότητα μακροπρόθεσμης πρόβλεψης. Η διαφάνεια είναι σημαντική τόσο για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη όσο και για τις ίδιες τις επιχειρήσεις, τη βελτίωση της εικόνας τους και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των εργαζομένων, των καταναλωτών και των επενδυτών.

1.2. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι οι περισσότερες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην ΕΕ είναι διαφανείς. Ωστόσο, σειρά σκανδάλων απέδειξε πρόσφατα ότι η διαφάνεια πρέπει να βελτιωθεί και να αποτελεί εν γένει μέρος των βιώσιμων στρατηγικών των επιχειρήσεων. Ολοένα και περισσότερο οι επενδυτές και οι μέτοχοι αποδίδουν προσοχή όχι μόνο στους δείκτες κερδοφορίας των επιχειρήσεων, αλλά και στους ποιοτικούς δείκτες εταιρικής κοινωνικής ευθύνης (ΕΚΕ)<sup>(1)</sup>, που συμβάλλουν στη μείωση των κοινωνικών κινδύνων και στη διασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης της εκάστοτε επιχείρησης. Προκειμένου να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των επιχειρήσεων και άλλων ενδιαφερόμενων μερών, οι πληροφορίες θα πρέπει να είναι πρακτικές και η συλλογή τους να μην κοστίζει υπερβολικά.

1.3. Η ΕΟΚΕ παρατηρεί ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών πρέπει να παρακινούν και να ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις να θεωρούν τη διαφάνεια προτερήμα, καθώς αποτελεί ευκαιρία και για τις επιχειρήσεις, και να τις υποστηρίζουν στην πλήρωση των σχετικών απαιτήσεων.

1.4. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι είναι αναγκαίο να εξετάζεται ταυτόχρονα τόσο η χρησιμότητα και το εύρος των παρεχόμενων πληροφοριών όσο και η ποιότητα και η γνησιότητά τους. Στόχος θα πρέπει να είναι η βελτίωση της διαφάνειας, τόσο στα επιτευχθέντα αποτελέσματα όσο και στη διαδικασία υποβολής εκθέσεων και δημοσιοποίησης πληροφοριών. Η υποβολή εκθέσεων πρέπει να είναι μελλοντοστραφής και να παρέχει ενημέρωση για τις προηγούμενες επιδόσεις.

1.5. Η ΕΟΚΕ συνιστά η Επιτροπή να θεσπίσει περαιτέρω βήματα προκειμένου να επιτρέψει στις επιχειρήσεις να τηρούν τις υποχρεώσεις διαφάνειας παραμένοντας ανταγωνιστικές σε παγκόσμιο επίπεδο.

1.6. Η ΕΟΚΕ αντιλαμβάνεται εν γένει τις ιδιαιτερότητες των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων. Για αυτόν τον λόγο, οι κανόνες που τις αφορούν πρέπει να απλοποιηθούν, πράγμα που θα τους επιτρέψει να υποβάλλουν εκθέσεις κατά τρόπο καταλληλότερο προκειμένου να εξασφαλιστεί πλήρης διαφάνεια. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει το εγχείρημα οικοδόμησης ικανοτήτων που θα συνδράμει τις ΜΜΕ στην αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 681 τελικό.

1.7. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι κάθε άλλη πρωτοβουλία σχετικά με τη δημοσιοποίηση πληροφοριών θα πρέπει να επικεντρώνεται στις πραγματικές ανάγκες των ενδιαφερομένων μερών, στις οποίες περιλαμβάνεται μια κοινή σειρά δεικτών, ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το είδος της επιχείρησης και τον κλάδο στον οποίο δραστηριοποιείται.

1.8. Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι η εταιρική κοινωνική ευθύνη (ΕΚΕ) και η πολιτική διαφάνειας στο εσωτερικό μιας επιχείρησης δεν έχουν αποτέλεσμα χωρίς τη συμμετοχή των εργαζομένων της, οι οποίοι πρέπει, συνεπώς, να συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων.

1.9. Καθώς το ακροατήριο των υποβαλλόμενων εταιρικών εκθέσεων αυξάνεται, περισσότερες ομάδες φορέων ενδιαφέρονται για περισσότερες πτυχές των εταιρικών υποθέσεων. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό, κατά συνέπεια, να αξιολογηθεί το ισχύον μοντέλο υποβολής εκθέσεων και να προσαρμοστεί στον σκοπό του.

## 2. Γενικό πλαίσιο

2.1. Το 2010 η Επιτροπή δημοσίευσε **ανακοίνωση στην οποία παρουσίαζε 50 προτάσεις για τη βελτίωση της ενιαίας αγοράς**. Εκεί ανέφερε ότι και οι επιχειρήσεις πρέπει να συμβάλουν στην κοινή αυτή προσπάθεια, με την υπευθυνότητα και τη διαφάνεια που τους αναλογούν, τόσο έναντι των εργαζομένων τους και των μετόχων τους όσο και της κοινωνίας εν γένει. Η Επιτροπή υπογράμμισε ότι η διακυβέρνησή τους θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω, ιδίως όσον αφορά τη σύνθεση και την πολυμορφία στα διοικητικά συμβούλια, συμπεριλαμβανομένης της εκπροσώπησης των γυναικών, με σκοπό την ενίσχυση της απασχόλησης, του επιχειρηματικού πνεύματος και των εμπορικών συναλλαγών<sup>(2)</sup>. Η δεοντολογία και οι αξίες της επιχειρηματικότητας έχουν αναγνωρισμένη συμβολή στην οικονομική ανάκαμψη.

2.2. Το 2011 η Επιτροπή δημοσίευσε **ανανεωμένη στρατηγική ΕΕ 2011-14 για την εταιρική κοινωνική ευθύνη (ΕΚΕ)**<sup>(3)</sup>, όπου κατέθετε νέο ορισμό της εν λόγω έννοιας, ως «ευθύνη των επιχειρήσεων για τον αντίκτυπό τους στην κοινωνία». Ένα από τα συστατικά στοιχεία αυτής της στρατηγικής ήταν ένα σχέδιο δράσης για την ολοκλήρωση της δημοσίευσης χρηματοοικονομικών και κοινωνικών πληροφοριών.

2.3. Το 2012 η ΕΟΚΕ υιοθέτησε τη γνωμοδότησή της για την ανανεωμένη στρατηγική ΕΚΕ της ΕΕ<sup>(4)</sup>, τονίζοντας ότι σε μια δύσκολη οικονομική και πολιτική συγκυρία η πολιτική πρωτοβουλία για την ΕΚΕ παρέχει ευκαιρία θετικής συνεργασίας με την επιχειρηματική κοινότητα. Είναι σημαντικό να αναγνωριστούν τα διαφορετικά κίνητρα που βρίσκονται πίσω από δραστηριότητες ΕΚΕ. Στην ανακοίνωση περιγράφονται διάφορα οφέλη τα οποία θα πρέπει να προωθηθούν καλύτερα σε συνδυασμό με παραδείγματα ορθών πρακτικών. Επίσης, πρέπει να παρασχεθεί ενημέρωση και ώθηση στις επιχειρήσεις ώστε να αναλάβουν μεγαλύτερες δεσμεύσεις όσον αφορά την ΕΚΕ.

2.4. Τα τελευταία χρόνια η ΕΟΚΕ έχει εκπονήσει πολλές ακόμη γνωμοδοτήσεις που αναφέρονται στην παρούσα γνωμοδότηση. Αυτές τονίζουν τη σημασία της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης, της εταιρικής διαφάνειας, της δημοσιοποίησης μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών και της συμμετοχής των ενδιαφερομένων φορέων —επενδυτών, καταναλωτών, εργαζομένων και συνδικαλιστικών εκπροσώπων τους, ΜΚΟ— στη διαδικασία. Στην παρούσα γνωμοδότηση η ΕΟΚΕ εστιάζει σε ένα ικανό πλαίσιο για ολόκληρη τη διαδικασία.

## 3. Για κοινωνικά υπεύθυνες και διαφανείς επιχειρήσεις

3.1. Η οικονομική κρίση του 2008 και οι κοινωνικές συνέπειές της μείωσαν κατά κάποιον βαθμό την εμπιστοσύνη των πολιτών στις επιχειρήσεις. Η προσοχή του κοινού και των επενδυτών στράφηκε προς την κοινωνική και ηθική επίδοση των επιχειρήσεων. Περισσότερες ομάδες ενδιαφερομένων φορέων ενδιαφέρονται πλέον για περισσότερες πτυχές των επιχειρηματικών υποθέσεων.

3.2. Οι επενδυτές απαιτούν διαφάνεια και έλεγχο της επένδυσής τους και θέλουν να γνωρίζουν πώς τα χρήματά τους επηρεάζουν, θετικά ή αρνητικά, το περιβάλλον και την κοινωνία. Οι σημαντικότερες πηγές μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών για επενδυτές είναι οι εκθέσεις βιωσιμότητας/ΕΚΕ και οι ετήσιες εκθέσεις. Οι ποιοτικοποιημένες δηλώσεις πολιτικής είναι σημαντικές για την αξιολόγηση της χρηματοοικονομικής απόδοσης, ωστόσο οι ποσοτικοποιημένοι βασικοί δείκτες επίδοσεων (KPI) θεωρούνται ουσιαστικής σημασίας.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 608 τελικό

<sup>(3)</sup> COM(2011) 681 τελικό

<sup>(4)</sup> ΕΕ C 229 της 31.7.2012, σ. 77.

3.3. Οι εργαζόμενοι αποτελούν τους πρώτους πληγέντες από επιχειρήσεις που δεν τηρούν τους νομικούς κανόνες και στερούνται διαφάνειας. Παρ' όλα αυτά, οι εργαζόμενοι διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη των επιχειρήσεών τους: η εργασιακή τους ασφάλεια, ο μισθός τους, η υγεία τους και οι συνθήκες εργασίας τους εξαρτώνται από αυτό. Έχουν το δικαίωμα να απαιτούν διαφάνεια και να ενημερώνονται και να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων όσον αφορά τη χρηματοοικονομική κατάσταση και τις κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές πολιτικές στις επιχειρήσεις τους.

3.4. Οι καταναλωτές επιθυμούν διαφάνεια και την προσδοκούν σε συγκεκριμένους τομείς που έχουν σημασία για τους ίδιους. Είναι ξεκάθαρα προς το συμφέρον των επιχειρήσεων, όσον αφορά τις σχέσεις τους με τους άλλους φορείς (εργαζομένους, πολίτες και καταναλωτές), η επιδίωξη πολιτικής διαφάνειας. Αυτό συχνά σημαίνει απλά την παροχή στοιχείων στους πελάτες και τη συνδρομή ώστε να λάβουν ενημερωμένες αποφάσεις αγοράς. Εντέλει, αυτές θα είναι οι επιχειρήσεις που θα κερδίσουν την αφοσίωση των πιο ενημερωμένων πελατών<sup>(5)</sup>. Η βιομηχανία τροφίμων έχει ιδιαίτερη ευαισθησία ως προς αυτήν την πτυχή. Η πιο πρόσφατη έρευνα του Κέντρου για την Ακεραιότητα των Τροφίμων (CFI)<sup>(6)</sup> αποδεικνύει ότι η αυξημένη διαφάνεια μετουσιώνεται σε αυξημένη εμπιστοσύνη των καταναλωτών στα τρόφιμα και παραθέτει σαφή οδικό χάρτη προς τούτο.

3.5. Λόγω της παγκοσμιοποίησης, μεγάλος αριθμός επιχειρηματικών εταιρών και φορέων ενδιαφέρονται για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με ευρύτερο φάσμα επιχειρηματικών υποθέσεων από μεγάλο αριθμό χωρών.

3.6. Η διαφάνεια οικοδομεί εμπιστοσύνη και οι επιχειρήσεις χρειάζονται την εμπιστοσύνη της κοινωνίας. Ωστόσο, συχνά υπάρχει χάσμα ανάμεσα στις προσδοκίες των πολιτών και στην αντίληψή τους ως προς την πραγματικότητα της επιχειρηματικής συμπεριφοράς. Αυτό το χάσμα οφείλεται εν μέρει άλλοτε στην ανεύθυνη συμπεριφορά ορισμένων επιχειρήσεων και άλλοτε στον υπερβολικό τρόπο με τον οποίο ορισμένες επιχειρήσεις προβάλλουν τα περιβαλλοντικά ή τα κοινωνικά τους επιτεύγματα. Ενίοτε αυτό εξηγείται και λόγω του ότι οι πολίτες γνωρίζουν ανεπαρκώς τα επιτεύγματα των επιχειρήσεων και τους περιορισμούς που τους επιβάλλονται.

3.7. **Για αυτόν τον λόγο το 2009 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε μια σειρά εργαστηρίων σχετικά με τη διαφάνεια των επιχειρήσεων.** Οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις εξέφρασαν την ικανοποίησή τους, καθώς τα εργαστήρια αυτά αποτελούσαν χρήσιμη πρωτοβουλία, ιδίως σε περίοδο κρίσης, όπου η διαφάνεια και η εταιρική κοινωνική ευθύνη (ΕΚΕ) εν γένει θα μπορούσαν να συμβάλουν στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του κοινού στην επιχειρηματικότητα που είχε ως έναν βαθμό πληγεί από τη σημερινή οικονομική κρίση. Η πρωτοβουλία αυτή απευθυνόταν σε διάφορες ομάδες φορέων (εργοδότες, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, μέσα ενημέρωσης). Η έρευνα αυτή επρόκειτο να αποτελέσει για την Επιτροπή τον οδηγό για τα επόμενα βήματα.

3.7.1. Τα ευρήματα της πρωτοβουλίας ήταν τα εξής:

- Πολλές επιχειρήσεις έχουν ήδη επιτύχει θετικά αποτελέσματα στη διαφάνεια. Η ΕΚΕ αποτελεί πλέον μέρος της εμπορικής στρατηγικής των επιχειρήσεων.
- Η πρόσβαση στα στοιχεία είναι σημαντική για διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη· ωστόσο τα μέρη αυτά χρειάζονται διάφορες κατηγορίες στοιχείων για διάφορους σκοπούς. Στους διάφορους τομείς επικρατούν διαφορετικές συνθήκες και ανάγκες.
- Οι γνώμες διαφέρουν, ιδίως όσον αφορά βασικούς δείκτες επιδόσεων (KPI). Οι περισσότερες άλλες ομάδες δραστηριοτήτων στα κράτη μέλη προτιμούν σαφή πυρήνια δεικτών, μεταξύ άλλων για εργατικά και περιβαλλοντικά ζητήματα. Οι επιχειρήσεις θεωρούν ότι απαιτείται ευελιξία και ότι ένα ενιαίο, κοινό για όλους μοντέλο δεν αποτελεί την ενδεδειγμένη λύση.
- Το κρίσιμο ζήτημα για τις ΜΜΕ συνίσταται στην ικανότητά τους να παρέχουν στοιχεία. Όταν υπάρχει ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων φορέων, έκαστος των οποίων απαιτεί διαφορετικά δεδομένα και έχει διαφορετικές προσδοκίες, ο διοικητικός φόρτος των επιχειρήσεων μπορεί να είναι αυξημένος.
- Η διαδικασία διαφάνειας είναι σκόπιμο να επικεντρωθεί τόσο στα αποτελέσματα όσο και στη διαδικασία υποβολής εκθέσεων και δημοσιοποίησης πληροφοριών. Η ΕΚΕ πρέπει να ενσωματωθεί στις επιχειρηματικές στρατηγικές και η υποβολή ολοκληρωμένων εκθέσεων αποτελεί έναν τρόπο να συμβεί αυτό.

<sup>(5)</sup> <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>

<sup>(6)</sup> «Σαφής εικόνα της διαφάνειας και της καταναλωτικής εμπιστοσύνης που οικοδομεί», έρευνα εμπιστοσύνης των καταναλωτών 2015, Κέντρο για την ακεραιότητα των τροφίμων.

— Η διαφάνεια και η πρακτική της δημοσίευσης εκθέσεων ΕΚΕ αποτελεί ένα πρόσθετο πλεονέκτημα για τις επιχειρήσεις και τους εργαζομένους τους, για τους δικαιούχους των προϊόντων και των υπηρεσιών τους —δηλαδή τους καταναλωτές και τους πολίτες— και για τους επενδυτές.

#### 4. Η Επιτροπή ενισχύει τις απαιτήσεις διαφάνειας και δημοσιοποίησης μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών

4.1. Στη στρατηγική της ΕΕ στον τομέα της ΕΚΕ η Επιτροπή δηλώνει ότι η γνωστοποίηση κοινωνικών και περιβαλλοντικών στοιχείων από τις επιχειρήσεις, καθώς και στοιχείων σχετικών με το κλίμα, μπορεί να διευκολύνει τη συνεργασία με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη και την ανίχνευση σημαντικών κινδύνων για τη βιωσιμότητα. Αποτελεί σημαντικό στοιχείο λογοδοσίας και μπορεί να συμβάλει στην αύξηση της εμπιστοσύνης του κοινού στις επιχειρήσεις. Προκειμένου να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των επιχειρήσεων και άλλων ενδιαφερόμενων μερών, τα στοιχεία θα πρέπει να είναι κατάλληλα.

4.1.1. Η Επιτροπή αναγνωρίζει επίσης ότι ολοένα περισσότερες επιχειρήσεις δημοσιοποιούν στοιχεία κοινωνικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Συχνά οι ΜΜΕ ανακοινώνουν τα στοιχεία αυτά ανεπισημώς και εκουσίως. Μια πηγή εκτιμά ότι 2 500 περίπου ευρωπαϊκές επιχειρήσεις δημοσιεύουν εκθέσεις σχετικά με θέματα ΕΚΕ ή βιωσιμότητας, πράγμα το οποίο τοποθετεί την ΕΕ σε ηγετική θέση στην παγκόσμια αγορά <sup>(7)</sup>.

4.2. Το 2013, με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση σχετικά με τη **διαφάνεια των κοινωνικών και περιβαλλοντικών πληροφοριών που παρέχουν οι εταιρείες σε όλους τους τομείς** <sup>(8)</sup>. Η εν λόγω τροποποίηση της λογιστικής οδηγίας αποσκοπούσε στη θέσπιση της υποχρέωσης ορισμένων μεγάλων επιχειρήσεων (μέχρι στιγμής περίπου 6 000 επιχειρήσεις και οντότητες στην ΕΕ) να δημοσιοποιούν, στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης διαχείρισης, ενδεδειγμένες μη χρηματοοικονομικές πληροφορίες καθώς και πληροφορίες σχετικά με την πολυμορφία.

4.2.1. Σε ορισμένα κράτη η μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό επίπεδο διενεργείται κατόπιν διαβούλευσης με τις επιχειρήσεις, έτσι ώστε η εφαρμογή της να αξιοποιεί την ευελιξία που παρέχει η οδηγία, να γίνεται εντός του πλαισίου της, να παρέχει στις επιχειρήσεις την ασφάλεια δικαίου και να ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες των επιχειρήσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΟΚΕ έχει καταρτίσει γνωμοδότηση <sup>(9)</sup> όπου τονίζει το δικαίωμα ωφέλειας από αυτόν τον ευέλικτο και κατάλληλο μηχανισμό για τη βελτίωση της επικοινωνίας με τους μετόχους, τους επενδυτές, τους εργαζομένους και άλλους φορείς και επιδοκιμάζει το γεγονός ότι η παρούσα πρόταση αφορά μόνον τις μεγάλες επιχειρήσεις.

4.2.2. Η Επιτροπή προετοιμάζει μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών με βάση τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης. Για τη διευκόλυνση της διαβούλευσης παρακολούθησης με τους φορείς <sup>(10)</sup>, η Επιτροπή εκπόνησε ενδεικτικό ενημερωτικό έγγραφο όπου περιγράφονται οι βασικές αρχές της δημοσιοποίησης μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών. Οι δημοσιοποιημένες μη χρηματοοικονομικές πληροφορίες πρέπει να είναι ουσιώδεις, αξιόπιστες, ισορροπημένες και κατανοητές, ολοκληρωμένες και συνοπτικές, στρατηγικές και μελλοντοστραφείς, προσανατολισμένες στους μετόχους, ειδικές ανά εταιρεία/κλάδο, ποσοτικές και ποιοτικές, και συνεπείς.

4.3. Σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», η οποία προωθεί τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στην Ευρώπη, η Επιτροπή δημοσίευσε το 2014 μια **πρόταση οδηγίας που αποσκοπεί στην υποστήριξη της δημιουργίας, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενός πλαισίου εταιρικής διακυβέρνησης για τις επιχειρήσεις, τους επενδυτές και τους εργαζομένους** <sup>(11)</sup>, που να είναι σύγχρονο, αποδοτικό και να προσαρμόζεται στις ανάγκες της σημερινής κοινωνίας και στο μεταβαλλόμενο οικονομικό περιβάλλον.

4.3.1. Η πρόταση αυτή θα έπρεπε να συμβάλει στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων στην ΕΕ και στη δημιουργία πιο μακροπρόθεσμης προοπτικής για τους μετόχους, βελτιώνοντας έτσι τις συνθήκες υπό τις οποίες οι εισηγμένες εταιρείες στις αγορές, εντός της ΕΕ, ασκούν τις δραστηριότητές τους. Στη γνωμοδότησή της <sup>(12)</sup> η ΕΟΚΕ τόνισε ότι η πρόταση θα οδηγούσε σε σταθερότερο και πιο βιώσιμο περιβάλλον εταιρικής διακυβέρνησης και επενδύσεων στην Ευρώπη, ενώ επεσήμανε ότι στην αξιολόγηση αντικτύπου της η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι προτάσεις της δεν θα φέρουν παρά οριακή αύξηση στον διοικητικό φόρτο των εισηγμένων εταιρειών. Πρόκειται για μια ισορροπία που χρίζει αξιολόγησης κατά την ανάλυση της οδηγίας.

4.4. Τον Οκτώβριο 2015 η Επιτροπή δημοσίευσε τη νέα στρατηγική της με τίτλο «Εμπόριο για όλους — Προς μια πολιτική για το εμπόριο και τις επενδύσεις με μεγαλύτερη υπευθυνότητα», η οποία περιγράφει ένα όραμα για την κατεύθυνση της πολιτικής της ΕΕ που να αντανακλά την ανάγκη για μια εμπορική πολιτική πιο υπεύθυνη και πιο διαφανή.

<sup>(7)</sup> CorporateRegister.com (στα αγγλικά).

<sup>(8)</sup> COM(2013) 207 final

<sup>(9)</sup> EE C 327 της 12.11.2013, σ. 47.

<sup>(10)</sup> Εργαστήριο με ενδιαφερόμενους φορείς σχετικά με τις μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών, 27 Σεπτεμβρίου 2016, Βρυξέλλες, που διοργανώθηκε από τη ΓΔ FISMA της Επιτροπής.

<sup>(11)</sup> COM(2014) 213 final

<sup>(12)</sup> EE C 451 της 16.12.2014, σ. 87.

4.4.1. Στο κεφάλαιο που αφιερώνει σε μια εμπορική και επενδυτική πολιτική βασισμένη στις αξίες, η Επιτροπή δηλώνει την εδραίωση των δικαιωμάτων των καταναλωτών μέσω της ενίσχυσης των πρωτοβουλιών εταιρικής κοινωνικής ευθύνης και της δέουσας επιμέλειας καθ' όλο το μήκος της αλυσίδας παραγωγής, εστιάζοντας στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στις κοινωνικές πτυχές —συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων της εργασίας—, καθώς και στις περιβαλλοντικές πτυχές των αλυσίδων αξίας. Η Επιτροπή επιθυμεί να προχωρήσει στην κατεύθυνση της ενίσχυσης των διαστάσεων της βιώσιμης ανάπτυξης των συμφωνιών ελευθέρων συναλλαγών.

4.4.2. Στη γνωμοδότησή της<sup>(13)</sup> με θέμα την αξιοπρεπή εργασία στις παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού (ΠΑΕ), η ΕΟΚΕ αναφέρει τα εξής: «Η ΕΟΚΕ έχει μεγάλη εμπειρία στον τομέα της αειφορίας, με συμμετοχή στην υλοποίηση και την παρακολούθηση ειδικών κεφαλαίων ΣΕΣ και σε σειρά επιτροπών της κοινωνίας των πολιτών που της επιτρέπουν να προτείνει ισορροπημένη προσέγγιση μεταξύ των αναγκαίων νομικών απαιτήσεων στον τομέα των ανθρωπίνων και των εργασιακών δικαιωμάτων, της διαφάνειας, της καταπολέμησης της διαφθοράς και της αναγκαίας ευελιξίας στην οργάνωση των ΠΕΕ και την ανάπτυξη των ΠΑΕ τους κατά τρόπο αποτελεσματικό και προσαρμοσμένο στις διαφορετικές τοπικές συνθήκες».

4.4.3. Οι υψηλότερες προδιαγραφές δημοσιοποίησης μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών θα μπορούσαν να αποτελέσουν σημαντικό ζήτημα στην εμπορική πολιτική. Η ρύθμιση σε παγκόσμιο επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων των εμπορικών συμφωνιών, θα ενισχύσει τη διαφάνεια της δημοσίευσης μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών σε χώρες όπως οι ΗΠΑ και η Κίνα, πράγμα που θα εξασφαλίσει ίσους όρους ανταγωνισμού για τις ευρωπαϊκές εταιρείες.

4.4.4. Η Επιτροπή προετοιμάζει ενίσχυση των κινήτρων ώστε να ενθαρρυνθούν οι πολυεθνικές εταιρείες, ιδίως στο να τεκμηριώνουν το καθήκον επιμέλειας, **μια πιο φιλόδοξη προσέγγιση όσον αφορά την εξόρυξη ορυκτών σε περιοχές συγκρούσεων**<sup>(14)</sup>, την αναζήτηση νέων υπεύθυνων εταιρικών σχέσεων στην αλυσίδα εφοδιασμού και τη δημοσίευση του καταλόγου των εκθέσεων των επιχειρήσεων σχετικά με την αλυσίδα υπεύθυνου εφοδιασμού.

4.4.5. Αναμένεται ότι οι απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ενδέχεται να θέσουν νέες απαιτήσεις στις επιχειρήσεις, καθώς και στον τομέα του ηθικού εμπορίου και προώθησης και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μέσω της εφαρμογής του σχεδίου δράσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα (2015-2018)<sup>(15)</sup>. Στα συμπεράσματά του, το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων (Ιούνιος 2016) υπογραμμίζει τον κρίσιμο ρόλο της επιχειρηματικής διαφάνειας, που επιτρέπει στις αγορές να αναγνωρίζουν, να ενθαρρύνουν και να επιβραβεύουν το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

4.5. Τον Ιανουάριο 2016 η Επιτροπή παρουσίασε τη **δέσμη μέτρων της για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής**, με την οποία επιδιώκεται να διασφαλιστεί η αποτελεσματική φορολόγηση και η αύξηση της διαφάνειας στη φορολογία.

4.5.1. Ένας από τους τομείς στον οποίο δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή, ο οποίος **αφορά τις επιχειρήσεις και τους πολυεθνικούς ομίλους**, είναι η **υποβολή εκθέσεων ανά χώρα** (δηλαδή η υποχρέωση να καταρτίζεται και να υποβάλλεται στη φορολογική αρχή δήλωση των συναλλαγών εντός του ομίλου, η οποία θα περιλαμβάνει τα στοιχεία για το εισόδημα, τα κέρδη, τους καταβληθέντες φόρους επί των εταιρειών και ούτω καθ'εξής). Επί του παρόντος, η δέσμη καλύπτει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διαφόρων φορολογικών αρχών των κρατών μελών.

4.6. Στις αρχές Απριλίου 2016<sup>(16)</sup> η Επιτροπή πρότεινε οι πολυεθνικές επιχειρήσεις να δημοσιεύουν ειδική δήλωση σχετικά με τον φόρο επί των κερδών που καταβάλλουν, καθώς και άλλες φορολογικές πληροφορίες. Ανεξαρτήτως εάν έχουν την έδρα τους στην ΕΕ, οι πολυεθνικές εταιρείες με ενοποιημένο κύκλο εργασιών άνω των 750 εκατ. ευρώ πρέπει να συμμορφωθούν προς τις εν λόγω πρόσθετες απαιτήσεις διαφάνειας. Αυτή η υποχρέωση αφορά επίσης τα παραρτήματα και τις θυγατρικές τους. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΟΚΕ υιοθέτησε πρόσφατα γνωμοδότηση για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής<sup>(17)</sup>, στην οποία ενθαρρύνει την Επιτροπή να επιδείξει μεγαλύτερη φιλοδοξία όσον αφορά τις απαιτήσεις φορολογικής διαφάνειας των επιχειρήσεων, χαμηλώνοντας το όριο κύκλου εργασιών των 750 εκατ. ευρώ ή καταρτίζοντας χρονοδιάγραμμα για τη σταδιακή μείωσή του.

4.6.1. Η Επιτροπή θα πρέπει ωστόσο να λάβει υπόψη τις αρχές της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ και της ανταγωνιστικότητας της Ένωσης. Μονομερείς απαιτήσεις στο πλαίσιο της ΕΕ θα μπορούσαν να έχουν απρόβλεπτες επιπτώσεις εάν οι επιχειρήσεις εκτός της Ένωσης απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή. Οι μη ενωσιακές επιχειρήσεις πρέπει, συνεπώς, να καλύπτονται από αυτήν την υποχρέωση μέσω της διαπραγμάτευσης διεθνών εμπορικών συμφωνιών.

<sup>(13)</sup> ΕΕ C 303 της 19.8.2016, σ. 17.

<sup>(14)</sup> JOIN(2014) 8 final

<sup>(15)</sup> SWD(2015) 144 final

<sup>(16)</sup> COM(2016) 198 final

<sup>(17)</sup> ΕΕ C 487 της 28.12.2016, σ. 62.

4.7. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεργάζεται με άλλους διεθνείς οργανισμούς, όπως για παράδειγμα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ), τον ΠΟΥ και την Παγκόσμια Τράπεζα και εντείνει τις συνέργειές της με τα μέσα τους που αποσκοπούν στη χρηστή διοίκηση και διαχείριση των επιχειρήσεων, τη διαφάνεια και την εταιρική κοινωνική ευθύνη<sup>(18)</sup>. Τα εν λόγω μέσα αποτελούν τακτικά αντικείμενο αναθεωρήσεων και στηρίζουν τις απαιτήσεις εταιρικής κοινωνικής ευθύνης και διαφάνειας των επιχειρήσεων και, εάν πρόκειται για τις πολιτικές τους τις κοινωνικές, τις περιβαλλοντικές ή τις σχετικές με τα ανθρώπινα δικαιώματα, ενθαρρύνουν την πρόληψη και την ανάλυση κινδύνων και τον καθορισμό μέτρων στο πλαίσιο της αρχής της προφύλαξης. Τα εν λόγω μέσα απευθύνονται καταρχάς στις πολυεθνικές εταιρείες, αλλά θα πρέπει επίσης να χρησιμεύουν ως σημείο αναφοράς για τις επιχειρήσεις σε εθνικό επίπεδο. Κάθε αναθεώρηση αυτών των μέσων πρέπει να επικεντρώνεται πρωτίστως στην καλύτερη εφαρμογή τους.

4.8. Οι ενισχυμένες απαιτήσεις σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με τη διαφάνεια των επιχειρήσεων έχουν μεταφερθεί στο επίπεδο των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στα κράτη μέλη. Ρόλος της Επιτροπής πρέπει να είναι η καθοδήγηση και ο συντονισμός των πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ και, κατά συνέπεια, η μείωση του κινδύνου αποκλινοσών προσεγγίσεων<sup>(19)</sup>.

4.8.1. Η στρατηγική της Επιτροπής όσον αφορά την υπεύθυνη επιχειρηματικότητα και οι συστάσεις της προς τα κράτη μέλη συχνά οδηγούν, σε εθνικό επίπεδο, στην άποψη ότι εναπόκειται αποκλειστικά στο κράτος να διαχειρίζεται και να ελέγχει την υπεύθυνη επιχειρηματικότητα και τη διαφάνεια.

4.8.2. Οι επιχειρήσεις αναγνωρίζουν ότι είναι αυτές που προωθούν την υπεύθυνη και διαφανή συμπεριφορά. Αυτό αναγνωρίζεται και στην ανακοίνωση της Επιτροπής «Πραγμάτωση της εταιρικής σχέσης για τη μεγέθυνση και την απασχόληση: να γίνει η Ευρώπη πόλος αριστείας στον τομέα της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης»<sup>(20)</sup>.

4.8.3. Πρωταρχική ευθύνη κάθε επιχείρησης είναι η δημιουργία αξίας, όχι μόνο για τους μετόχους της αλλά και για τους εργαζομένους της, το περιβάλλον και την κοινότητά της, καθώς και η δημιουργία και διατήρηση θέσεων εργασίας. Για τον λόγο αυτό τα κράτη μέλη θα πρέπει να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις που τις ευνοούν και στηρίζουν τις προσπάθειές τους να είναι υπεύθυνες και διαφανείς.

## 5. Αναζήτηση ικανού πλαισίου για την υποβολή εταιρικών εκθέσεων

5.1. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι η δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών είναι ιδιαίτερα σημαντική για την υποβολή εταιρικών εκθέσεων, καθώς συμβάλλει στην ολοκληρωμένη απεικόνιση των εταιρικών υποθέσεων.

5.2. Για τις επιχειρήσεις, το κανονιστικό περιβάλλον επιχειρηματικότητας καθίσταται ολοένα πιο πολύπλοκο. Για την καλύτερη κάλυψη των αναγκών των ενδιαφερόμενων φορέων, πρέπει να δημιουργηθεί ικανό πλαίσιο υποβολής εταιρικών εκθέσεων και, ταυτόχρονα, να αποφευχθεί ο περιττός διοικητικός και χρηματοοικονομικός φόρτος. Η ΕΚΕ και η διαφάνεια πρέπει επίσης να προωθηθούν και να χρησιμοποιηθούν σαν ευκαιρία για τις επιχειρήσεις να αποφύγουν τον κοινωνικό κίνδυνο και να εξασφαλίσουν τη δική τους βιώσιμη ανάπτυξη.

5.3. Την τελευταία δεκαετία η έμφαση σε διαφορετικές πτυχές των μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών (ΜΧΠ) αυξάνεται. Υπάρχουν αρκετά διεθνή πλαίσια για τη γνωστοποίηση κοινωνικών και περιβαλλοντικών στοιχείων, μεταξύ των οποίων η πρωτοβουλία για την υποβολή εκθέσεων σε παγκόσμιο επίπεδο (Global Reporting Initiative).

5.4. Το ερώτημα που τίθεται είναι αν όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς μπορούν να εξυπηρετηθούν από την ίδια έκθεση ή από σειρά εκθέσεων. Πρέπει να υπάρξει μωσαϊκό εκθέσεων ή η έννοια μιας ολοκληρωμένης έκθεσης —όπως, για παράδειγμα, το Core&More<sup>(21)</sup>, που προτάθηκε από την Ομοσπονδία Ευρωπαίων Λογιστών (FEE) το 2015;

5.5. Η συζήτηση για το μέλλον της υποβολής εταιρικών εκθέσεων πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις διαφορές στις ανάγκες πληροφόρησης των διαφορετικών ομάδων ενδιαφερόμενων φορέων, σε συνάρτηση με το μέγεθος και τη φύση της υποβάλλουσας οντότητας.

<sup>(18)</sup> Όπως οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις και η δήλωση της ΔΟΕ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις και την κοινωνική πολιτική.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 681 τελικό

<sup>(20)</sup> COM(2006) 136 τελικό

<sup>(21)</sup> Το μέλλον της υποβολής εταιρικών εκθέσεων — δημιουργώντας τη δυναμική αλλαγής, FEE, Οκτώβριος 2015.

5.6. Όπως επισημαίνει η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στη γνωμοδότησή της με θέμα «Δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών»<sup>(22)</sup>, η Επιτροπή καλείται να εγκαινιάσει ή να διευκολύνει διαδικασία που θα συγκεντρώνει πολυάριθμους φορείς προκειμένου να καθοριστούν καλύτερα οι κατευθυντήριες αρχές και οι δείκτες αναφοράς που θα βοηθήσουν στη σύγκριση και, μακροπρόθεσμα, στην τυποποίηση.

5.6.1. Η ΕΟΚΕ έχει, στο πλαίσιο αυτό, ήδη υπογραμμίσει την ανάγκη διορθωτικής δράσης ενάντια στη διαστρέβλωση των εταιρικών αξιών μέσω της βραχυπρόθεσμης εστίασης. Επεσήμανε επίσης, στη γνωμοδότησή της με θέμα «Συμμετοχή των εργαζομένων»<sup>(23)</sup>, την «ανάγκη να καταδειχθούν τρόποι με τους οποίους θα μπορέσει η ευρωπαϊκή πολιτική να ξεπεράσει την τάση που κυριαρχεί σήμερα για μονομερή διαφάνεια των εταιριών προς όφελος των μετόχων τους, αντιμετωπίζοντας περισσότερο την επιχείρηση ως «βιώσιμη εταιρία» προς όφελος μιας μακροπρόθεσμης εταιρικής ανάπτυξης».

5.7. Παρ' ότι το μέλλον της βιώσιμης επιχειρηματικότητας θα συνδέεται στενά με το κοινωνικό περιβάλλον και τον σεβασμό των καταναλωτών, κάθε περαιτέρω πρωτοβουλία για τη δημοσιοποίηση πληροφοριών πρέπει να επικεντρώνεται στις πραγματικές ανάγκες των ενδιαφερόμενων φορέων.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(22)</sup> ΕΕ C 327 της 12.11.2013, σ. 47.

<sup>(23)</sup> ΕΕ C 161 της 6.6.2013, σ. 35.



**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι κύριοι παράγοντες που επηρεάζουν την κοινή γεωργική πολιτική για την περίοδο μετά το 2020»**

**(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)**

(2017/C 075/04)

Εισηγητής: ο κ. **Simo TIAINEN**

Απόφαση της συνόδου ολομέλειας	21.1.2016
Νομική βάση	Άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	24.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	15.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	188/2/8

### 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Μισό αιώνα τώρα, η ΚΓΠ έχει συμβάλει στην οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην παρούσα συγκυρία, μια επιστροφή στις βασικές αξίες θα πρέπει να αποτελέσει την ευκαιρία για ένα μακροπρόθεσμο όραμα για την ΚΓΠ, το οποίο θα παρέχει σαφή και συγκεκριμένη καθοδήγηση όχι μόνο στους γεωργούς, αλλά και σε εκατομμύρια πολίτες. Όπως έχει δηλώσει με συνέπεια η ΕΟΚΕ, η μελλοντική ΚΓΠ θα πρέπει να υπερασπίζεται το ενωσιακό γεωργικό μοντέλο, το οποίο βασίζεται στις αρχές της επισιτιστικής κυριαρχίας, της βιωσιμότητας και της δυνατότητας ικανοποίησης των πραγματικών αναγκών των ευρωπαίων πολιτών, είτε πρόκειται για γεωργούς είτε για εργαζόμενους στον αγροτικό τομέα είτε για καταναλωτές.

1.2. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει τις αρχικές συζητήσεις και σκέψεις σχετικά με το μέλλον της ΚΓΠ μετά το 2020. Ενώ οι —αμετάβλητοι από το 1957— στόχοι της ΚΓΠ που ορίζονται στη Συνθήκη, καθώς και οι νέες προκλήσεις που πρέπει να συνεκτιμηθούν σε αυτήν, δεν ήταν ποτέ τόσο επικαιρα, είναι υψίστης σημασίας να πραγματοποιηθεί σε βάθος ανάλυση της τρέχουσας ΚΓΠ και των αποτελεσμάτων της προηγούμενης μεταρρύθμισης. Σκοπός της παρούσας γνωμοδότησης είναι να υποβάλει μερικές προτάσεις και να αποτελέσει μέρος του προβληματισμού σχετικά με το μέλλον της ΚΓΠ.

1.3. Καταρχάς, δεδομένης της περιπλοκότητας της ΚΓΠ και της δυσκολίας εφαρμογής της τελευταίας μεταρρύθμισης, οι γεωργοί χρειάζονται πολιτική σταθερότητα και ένα μακροπρόθεσμο όραμα για τη γεωργική πολιτική. Ιδίως στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, θα χρειαστούν αναπόφευκτα πολλά χρόνια προβληματισμού, ανταλλαγής στόχων, συζητήσεων σχετικά με τις προκλήσεις και εξεύρεσης λύσεων. Ως εκ τούτου, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα θα πρέπει να συμφωνήσουν άμεσα να επεκτείνουν τη διάρκεια ισχύος της τρέχουσας ΚΓΠ τουλάχιστον κατά δύο έτη.

1.4. Θα πρέπει να ενισχυθεί στο πλαίσιο της ΚΓΠ η εγκατάσταση νεαρών και νέων γεωργών, ανδρών και γυναικών, όχι μόνο με συγκεκριμένα εργαλεία, αλλά και με πραγματική σταθερότητα της πολιτικής. Πράγματι, οι γεωργοί χρειάζονται περισσότερη σταθερότητα ώστε να είναι σε θέση να πραγματοποιήσουν επενδύσεις διάρκειας δεκαετιών και να ανταποκριθούν στην πρόκληση της ανανέωσης των γενεών.

1.5. Η μελλοντική ΚΓΠ θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη, αφενός, την ποικιλομορφία των γεωργικών μοντέλων και τις περιφερειακές ιδιαιτερότητες και, αφετέρου, την πολυμορφία των στόχων της γεωργίας: οικονομικούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς. Η παραγωγή των τροφίμων και η γεωργία είναι σημαντικές και αποτελούν μέρος της κουλτούρας κάθε έθνους στον κόσμο. Μια ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα των τροφίμων θα πρέπει να βασίζεται στην προώθηση υγιεινών και ποιοτικών τροφίμων και να δημιουργεί συνέργειες με την ΚΓΠ. Μία από τις βασικές αρχές της ΚΓΠ θα πρέπει να είναι να διατηρηθεί ζωντανή και βιώσιμη η γεωργία σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ.

1.6. Η απλούστευση θα πρέπει να αποτελεί την πρώτη γενική προτεραιότητα για την επόμενη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ. Η υλοποίηση της ΚΓΠ πρέπει να είναι ομαλότερη και πρέπει να αναπτυχθούν λογικότερα συστήματα ελέγχου και κυρώσεων. Είναι υψίστης σημασίας η εξασφάλιση της έγκαιρης πληρωμής των γεωργών.

1.7. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η ΚΓΠ αποτελεί τη μοναδική πολιτική με άμεση παρέμβαση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και ότι η κατάργηση της «κοινοτικής προτίμησης» θα επιφέρει πτώση των τιμών παραγωγού, η μελλοντική ΚΓΠ πρέπει να είναι σε θέση να ανταποκριθεί σε όλες τις προκλήσεις με τις οποίες βρίσκεται αντιμέτωπη, συμπεριλαμβανομένων των αναταράξεων στην αγορά. Είναι επομένως απαραίτητο να αναπροσανατολιστεί το πλαίσιο πολιτικής με στόχο την αντιμετώπιση όλων αυτών των νέων προκλήσεων και την απόκτηση κατάλληλων εργαλείων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

1.8. Το 2017 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα προχωρήσει τις εργασίες της και θα πραγματοποιήσει ευρείες διαβουλεύσεις για την απλούστευση και τον εκσυγχρονισμό της ΚΓΠ. Είναι σημαντικό η ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών να επιτελεί ενεργό ρόλο στη διαδικασία αυτή. Η ΕΟΚΕ πρέπει να συγκροτήσει ομάδα μελέτης που θα παρακολουθεί και θα συνεισφέρει στην εν λόγω διαδικασία.

## 2. Εισαγωγή

2.1. Η γεωργία είναι κείριας σημασίας για τις στρατηγικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές προκλήσεις του αύριο. Η ΚΓΠ υπήρξε επιτυχής για την Ευρώπη κυρίως επειδή οι ευρωπαίοι καταναλωτές επωφελήθηκαν από ασφαλέστερα τρόφιμα σε φθίνουσες τιμές κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Ωστόσο, σε ορισμένες περιοχές απαντώνται προβλήματα όσον αφορά τη βιοποικιλότητα, το περιβάλλον και το τοπίο, τα οποία θα πρέπει να αντιμετωπιστούν. Η παραγωγή τροφών υψηλής ποιότητας μέσω της βιώσιμης γεωργίας βρίσκεται στο επίκεντρο των ανησυχιών πολιτών και καταναλωτών. Για να πληρούνται αυτές οι προσδοκίες, χρειάζεται μια κοινή γεωργική πολιτική η οποία θα διασφαλίζει υγιεινά και ασφαλή τρόφιμα, προστασία του περιβάλλοντος και του τοπίου, καθώς και δυναμική οικονομία στις αγροτικές περιοχές.

2.2. Όταν οι γεωργοί παράγουν τρόφιμα στην κοινωνία μας που βασίζεται στην οικονομία της αγοράς, διασφαλίζοντας κατά τον τρόπο αυτόν την επισιτιστική ασφάλεια, επιδρούν και στη διαδυσκολία και στην ποιότητα των υδάτων, καθώς και στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και του εδάφους ή ακόμη στο φυσικό περιβάλλον στο σύνολό του, παρέχοντας παράλληλα απασχόληση στις αγροτικές περιοχές και διατηρώντας τα αγροτικά τοπία. Πολλά από αυτά τα υποπροϊόντα θα πρέπει να θεωρούνται δημόσια αγαθά.

2.3. Η γεωργία και η δασοκομία είναι στενά συνδεδεμένες καθώς καλύπτουν μεγάλο μέρος της χρήσης γης στην ΕΕ. Κατά συνέπεια, η δασοκομία συχνά συμμετέχει στην παροχή δημόσιων αγαθών.

2.4. Οι παράγοντες που επηρεάζουν την ΚΓΠ μετά το 2020 είναι πρωτίστως οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η γεωργία, αλλά και το γεγονός ότι πρόκειται για ευρωπαϊκό ζήτημα, με μια συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική διαδικασία και διαδυσκολία προϋπολογισμού και, πρωτίστως, ένα σαφές όραμα για τις επόμενες δεκαετίες.

2.5. Η κοινή γεωργική πολιτική ήταν ανέκαθεν μία από τις βασικές πολιτικές της ΕΕ. Η ΚΓΠ ωφελεί ευρέως την ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών. Επομένως, είναι σημαντικό να τηρήσει η ΕΟΚΕ προορατική στάση κατά την προετοιμασία της νέας μεταρρύθμισης της ΚΓΠ για την περίοδο μετά το 2020.

## 3. Η γεωργία αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις

### *Η πρόκληση της επισιτιστικής ασφάλειας*

3.1. Δεδομένων των εκτιμώμενων παγκόσμιων δημογραφικών τάσεων, το 2050 θα υπάρχουν περίπου 9 δισεκατομμύρια άτομα που θα χρειάζονται τροφή. Με τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου σε πολλές περιοχές του κόσμου, παρατηρούμε αύξηση της ζήτησης τροφίμων και μια μετάβαση σε δίαιτες που περιλαμβάνουν περισσότερα ζωικά προϊόντα διατροφής. Οι εξελίξεις αυτές θα οδηγήσουν στον διπλασιασμό της ζήτησης τροφίμων το 2050. Η ΕΕ πρέπει να αναλάβει τις ευθύνες της όσον αφορά την επισιτιστική ασφάλεια του πλανήτη· ωστόσο, οι εξαγωγές ευρωπαϊκών γεωργικών προϊόντων δεν επιλύουν το πρόβλημα της πείνας στον κόσμο. Αξίζει να σημειωθεί ότι η επισιτιστική ασφάλεια θα πρέπει να βασίζεται σε βιώσιμα τοπικά συστήματα τροφίμων. Κάθε έθνος οφείλει να φέρει την ευθύνη για τη δική του επισιτιστική ασφάλεια, πράγμα το οποίο συνιστάται επίσης από τον FAO. Η ΕΟΚΕ θεωρεί απαραίτητο να επικεντρωθεί η ΕΕ επίσης στη μεταφορά τεχνογνωσίας και την ανταλλαγή εμπειριών σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να παράγονται και σε άλλα μέρη του κόσμου και σε τοπική κλίμακα περισσότερα και καλύτερης ποιότητας τρόφιμα με βιώσιμο τρόπο.

3.2. Ταυτόχρονα, σύμφωνα με τις προσδοκίες, η ζήτηση για τρόφιμα στην Ευρώπη θα παραμείνει σε αρκετά σταθερά αλλά διαφοροποιημένα επίπεδα ως προς την ποιότητα, την υγεία, τη δεοντολογία, την προέλευση κ.λπ.

### *Περιβαλλοντικές προκλήσεις*

3.3. Η γεωργία και το περιβάλλον συνδέονται στενά με πολλούς τρόπους και σε όλες τις περιοχές. Η γεωργία και η δασοκομία είναι ουσιώδους σημασίας για τη διατήρηση της φύσης, την προστασία της βιοποικιλότητας, την ποιότητα των υδάτων και του εδάφους και την ελάττωση της ρύπανσης.

### *Η ενεργειακή πρόκληση*

3.4. Το κλιματικό και ενεργειακό πλαίσιο της ΕΕ έχει θέσει ως στόχο την αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας σε ποσοστό 27 % τουλάχιστον της κατανάλωσης ενέργειας μέχρι το 2030. Το μερίδιο αυτό προβλέπεται να αυξηθεί στο μέλλον. Η γεωργία και η δασοκομία θα μπορούσαν να παρέχουν την απαιτούμενη βιομάζα για την επίτευξη του στόχου αυτού στο πλαίσιο μιας οικονομίας πράσινης ανάπτυξης. Πρέπει επίσης να βελτιώσουν και τη δική τους ενεργειακή απόδοση.

### *Κλιματική αλλαγή: προσαρμογή και μετριασμός*

3.5. Στις 20 Ιουλίου 2016 η Επιτροπή παρουσίασε μια δέσμη νομοθετικών προτάσεων που προβλέπουν αναλυτικούς κανόνες για το κλιματικό και ενεργειακό πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ με ορίζοντα το 2030. Το πλαίσιο αυτό θα αποτελέσει την απάντηση της ΕΕ στο ζήτημα του μετριασμού της κλιματικής αλλαγής, όπως συμφωνήθηκε στη συμφωνία COP 21 τον Δεκέμβριο του 2015. Η γεωργία και η δασοκομία αποτελούν μέρος της λύσης για τη μείωση των εκπομπών και την αποθήκευση άνθρακα στο έδαφος ή στην ξυλεία. Η πράσινη ανάπτυξη, μια αγροτο-οικολογική προσέγγιση και η βιώσιμη εντατικοποίηση στο πλαίσιο αποδοτικής γεωργικής παραγωγής θα είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση της πρόκλησης της επισιτιστικής ασφάλειας και τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής. Επιπλέον, η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή θα είναι καίριας σημασίας για τη γεωργία στο μέλλον.

### *Ισορροπη αγροτική ανάπτυξη*

3.6. Η γεωργία και η δασοκομία, όπως και όλες οι σχετικές μορφές βιοοικονομίας, είναι θεμελιώδους σημασίας για τη διατήρηση της αγροτικής δυναμικής και για την ενίσχυση μιας ισορροπής αγροτικής ανάπτυξης. Είναι σημαντικές από την άποψη της απασχόλησης, του πολιτισμού, της εδαφικής συνοχής και του τουρισμού στις αγροτικές περιοχές σε ολόκληρη την ΕΕ. Η μείωση και η γήρανση του πληθυσμού σε πολλές απομακρυσμένες, ορεινές ή λιγότερο ευνοημένες περιοχές παραμένει η κυρίαρχη δημογραφική τάση. Οι δημόσιες πολιτικές, και διη η ΚΓΠ, θα πρέπει να στοχεύουν στη διατήρηση της γεωργίας και των παραγωγών στην Ένωση, συμπεριλαμβανομένων των περιφερειών που αντιμετωπίζουν συγκεκριμένα προβλήματα. Οι ενισχύσεις προς γεωργικές εκμεταλλεύσεις σε αγροτικές περιοχές με φυσικά μειονεκτήματα είναι ουσιώδους σημασίας για την αγροτική ανάπτυξη. Ειδικά, δεν θα ήταν βιώσιμη η γεωργία στις εν λόγω περιοχές.

3.7. Οι συνέργειες μεταξύ των δύο πυλώνων της ΚΓΠ είναι σημαντικές και θα πρέπει να ενισχυθούν. Η τελευταία μεταρρύθμιση ενισχύει τη σχέση και τη συνοχή μεταξύ όλων των ΕΔΕΤ, τακτική η οποία θα πρέπει να συνεχιστεί.

3.8. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ του να επεκταθεί και να καταστεί υποχρεωτική η χρήση της μεθόδου της τοπικής ανάπτυξης με πρωτοβουλία των τοπικών κοινοτήτων (ΤΑΠΤΚ) στο πλαίσιο όλων των ταμείων ΕΔΕΤ για μια ισορροπη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών. Το γεγονός ότι μπορεί να χρησιμοποιηθούν οι ομάδες τοπικής δράσης (ΟΤΔ) ως τοπικές εταιρικές σχέσεις —με τη συμμετοχή των γεωργών— για την αναζήτηση και τη χρηματοδότηση των τοπικών έργων επηρεάζει θετικά την ποιότητα ζωής των πληθυσμών. Αυτό μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματική καταπολέμηση της απερίημωσης και της γήρανσης του πληθυσμού των αγροτικών περιοχών της ΕΕ.

3.9. Για να διατηρηθεί η γεωργία, η ανανέωση των γενεών αποτελεί καίριο ζήτημα και θα πρέπει να ενισχυθεί η εγκατάσταση νεαρών ή/και νέων γεωργών, ανδρών και γυναικών, με όλα τα διαθέσιμα εργαλεία. Οι συνδεδεμένες ενισχύσεις αποτελούν επίσης αναγκαιότητα για τους τομείς ή τις περιφέρειες στις οποίες συγκεκριμένοι τύποι γεωργίας ή συγκεκριμένοι γεωργικοί τομείς είναι ιδιαίτερα σημαντικοί για οικονομικούς ή κοινωνικούς ή περιβαλλοντικούς λόγους. Η ΚΓΠ θα μπορούσε επίσης να έχει σαφή εστίαση στην ενθάρρυνση ενεργών γεωργών και παραγωγής.

### *Αστάθεια των τιμών και του εισοδήματος*

3.10. Η γεωργία αποτελεί μια ειδική οικονομική δραστηριότητα η οποία δεν συμμορφώνεται με τους συνήθεις νόμους της οικονομίας. Σε μια οικονομία της αγοράς, οι παραλλαγές των τιμών και των εισοδημάτων συνιστούν απόρροια των μεταβολών στην προσφορά και τη ζήτηση. Όμως η φύση των τροφίμων ως αγαθού πρώτης ανάγκης σημαίνει ότι είναι εξ ορισμού ανελαστική σε σχέση με την τιμή. Ούτε μπορεί η προσφορά τροφίμων να ανταποκριθεί γρήγορα στις μεταβολές των τιμών. Ως εκ τούτου, απροσδόκητες αλλαγές ως προς τους όγκους παραγωγής απαιτούν συχνά μεγαλύτερη χρονική περίοδο και μεγάλες μεταβολές στις τιμές για να αποκατασταθεί η ισορροπία της αγοράς. Για τους λόγους αυτούς οι αγορές γεωργικών προϊόντων θεωρούνται άκρως ασταθείς. Θα μπορούσαν επίσης να δοκιμαστούν και άλλοι καινοτόμοι μηχανισμοί της αγοράς.

### *Καταναλωτική ζήτηση*

3.11. Οι καταναλωτές απαιτούν ασφαλή, βιώσιμα, θρεπτικά και υψηλής ποιότητας τρόφιμα. Απαιτούν επίσης τρόφιμα σε προσιτές τιμές, αίτημα που έχει ενισχυθεί λόγω της οικονομικής κρίσης. Πολλοί καταναλωτές εκτιμούν την ιχνηλασιμότητα και τα τοπικά προϊόντα. Το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 410 δείχνει πως η μεγάλη πλειονότητα των ερωτηθέντων σε όλα τα κράτη μέλη θεωρούν απαραίτητο να γνωρίζουν την προέλευση του κρέατος. Είναι καθήκον όλων των ενδιαφερόμενων μερών στην αλυσίδα τροφίμων να αντιμετωπίσουν την εν λόγω πρόκληση.

### *Αειφόρος ανάπτυξη*

3.12. Η επόμενη ΚΓΠ, όπως οι άλλες πολιτικές της ΕΕ, θα πρέπει να συνάδει με τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης (ΣΒΑ). Η ΚΓΠ έχει συνάφεια με πολλούς στόχους, αλλά πιο συναφής είναι ο Στόχος 2 «Εξάλειψη της πείνας, επίτευξη επισιτιστικής ασφάλειας, βελτίωση της διατροφής και προώθηση της βιώσιμης γεωργίας».

### *Αβεβαιότητες στον τομέα του διεθνούς εμπορίου*

3.13. Ο ρόλος του διεθνούς εμπορίου θα ενισχυθεί αναπόφευκτα στο μέλλον. Ωστόσο, η πρόσφατη απαγόρευση που επέβαλε η Ρωσία στις εισαγωγές τροφίμων προερχόμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει προκαλέσει τεράστιες αβεβαιότητες στον τομέα του διεθνούς εμπορίου. Το ρωσικό εμπόριο επέφερε τεράστια πίεση στις γεωργικές αγορές της ΕΕ, ιδίως σε ορισμένα κράτη μέλη. Η διευθέτηση των προκλήσεων που σχετίζονται με τις αβεβαιότητες στον τομέα του διεθνούς εμπορίου θα είναι καθοριστικής σημασίας για το μέλλον της γεωργίας.

### *Μεταβολή της διαπραγματευτικής ισχύος στις αλυσίδες εφοδιασμού τροφίμων*

3.14. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, επήλθε μεταβολή της διαπραγματευτικής ισχύος στην αλυσίδα εφοδιασμού τροφίμων, κυρίως προς όφελος του τομέα λιανικού εμπορίου και ορισμένων πολυεθνικών εταιρειών εις βάρος των προμηθευτών, και ιδίως των γεωργών. Η μελλοντική ΚΓΠ θα πρέπει να ενισχύσει τη διαπραγματευτική ισχύ των γεωργών.

## **4. Στην ΕΕ η γεωργία αποτελεί ευρωπαϊκό ζήτημα**

4.1. Η γεωργία είναι καίριο ζήτημα για την ΕΕ. Οι στόχοι της κοινής γεωργικής πολιτικής προβλέφθηκαν στην αρχική Συνθήκη της Ρώμης το 1957. Οι στόχοι αυτοί εξακολουθούν να ισχύουν και σήμερα. Έχουν επίσης προκύψει νέες προκλήσεις —όπως, π.χ., οι περιβαλλοντικές ανησυχίες, θέματα που σχετίζονται με την ανάπτυξη της υπαίθρου καθώς και τα ζητήματα ποιότητας και υγείας, μέχρι και το παγκόσμιο πρόβλημα της πείνας— χωρίς να έχουν ακόμη προσαρμοστεί δρόμους οι Συνθήκες.

4.2. Η ΚΓΠ είναι μια θεμελιώδης ευρωπαϊκή και ολοκληρωμένη πολιτική, η οποία συνδέεται ολοένα και περισσότερο με άλλες πολιτικές, όπως η απασχόληση, το περιβάλλον, το κλίμα, ο ανταγωνισμός, ο προϋπολογισμός, το εμπόριο και η έρευνα με συγκεκριμένη ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία.

4.3. Η ΚΓΠ αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επίτευξη της ενιαίας αγοράς στον τομέα των τροφίμων στην ΕΕ. Η ευρωπαϊκή βιομηχανία ειδών διατροφής είναι ο μεγαλύτερος βιομηχανικός κλάδος στην ΕΕ, ο οποίος παρέχει πάνω από πέντε εκατομμύρια θέσεις εργασίας.

### *Προετοιμασία για την επόμενη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ*

4.4. Η περιπλοκότητα και η επικουρικότητα είναι βασικές έννοιες για την προσαρμογή σε όλους τους κλάδους και τις επικράτειες. Τα γνωρίσματα αυτά ενισχύθηκαν με την τελευταία μεταρρύθμιση. Η σύνταξη και διαπραγμάτευση κοινών κανόνων δυνάμει της Συνθήκης της Λισαβόνας, και με τη συμμετοχή των 28 κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υπήρξε ιδιαίτερα περίπλοκη εργασία.

4.5. Δεν έχουν διενεργηθεί ακόμη εκτιμήσεις των υφιστάμενων μέτρων πολιτικής. Η αξιολόγηση της εφαρμογής των υποχρεώσεων οικολογικού προσανατολισμού του πρώτου έτους βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη. Το ίδιο ισχύει και για τις περιοχές οικολογικής εστίασης. Είναι σημαντικό να μη βιαστούμε να εφαρμόσουμε άλλη μια μεταρρύθμιση της ΚΓΠ χωρίς σαφή και ενδελεχή αξιολόγηση της τρέχουσας ΚΓΠ, προκειμένου να προσδιοριστεί σε ποιον βαθμό έχουν επιτύχει τα μέτρα πολιτικής τους στόχους τους. Αυτό απαιτεί κατάλληλη αξιολόγηση, ιδίως για μέτρα που χρειάζονται περισσότερο χρόνο για να αποδώσουν αποτελέσματα, όπως οι υποχρεώσεις οικολογικού προσανατολισμού.

4.6. Δεδομένου ότι η τελευταία μεταρρύθμιση ξεκίνησε το 2010 και η εφαρμογή της άρχισε το 2015, χρειάστηκαν πέντε χρόνια για την ολοκλήρωσή της. Κατά τη διάρκεια της τρέχουσας θητείας της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν θα υπάρξει χρόνος για την ολοκλήρωση της επόμενης μεταρρύθμισης της ΚΓΠ ώστε να τεθεί πιθανώς σε εφαρμογή το 2021. Ως εκ τούτου, χρειάζεται μια μεταβατική περίοδος κατά την οποία θα συνεχιστεί η τρέχουσα ΚΓΠ για επαρκές χρονικό διάστημα μετά το 2020.

### *Επικουρικότητα και ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία*

4.7. Η ΚΓΠ εδράζεται από το 1962 σε τρεις βασικές αρχές: στην ενότητα της αγοράς, την κοινοτική προτίμηση και την οικονομική αλληλεγγύη. Η ενιαία αγορά αποτελεί πλέον γεγονός, όμως η κοινοτική προτίμηση και η οικονομική αλληλεγγύη πρέπει να επαναβεβαιωθούν σε πολιτικό επίπεδο.

4.8. Με την παγκοσμιοποίηση, οι ΗΠΑ χρησιμοποιούν χρηματοδοτική στήριξη για να προωθήσουν τη γεωργία τους μέσω των καταναλωτών με το πρόγραμμα σήμανσης τροφίμων και τον νόμο «Buy American Act» (νόμος περί αγοράς αμερικανικών προϊόντων). Η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να εφαρμόσει αμοιβαία μέτρα και θα μπορούσε να επισημάνει τη στρατηγική σημασία της ευρωπαϊκής προτίμησης με έναν νόμο περί αγοράς ευρωπαϊκών προϊόντων.

## 5. Γενικές παρατηρήσεις

### Brexit

5.1. Το Brexit θα έχει μεγάλο αντίκτυπο στην ΕΕ, ιδιαίτερα στην ενιαία αγορά και στο διεθνές εμπόριο, και ως εκ τούτου στο μέλλον της ΚΓΠ. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για το Brexit, εάν το Ηνωμένο Βασίλειο αποχωρήσει από την τελωνειακή ένωση της ΕΕ, οι υφιστάμενες εμπορικές ροές θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν ως βασικό κριτήριο για τη διανομή της ποσόστωσης ΠΟΕ για την ΕΕ των 28 μεταξύ του Ηνωμένου Βασιλείου και της νέας ΕΕ.

### Ανταγωνιστικότητα, παραγωγικότητα και βιωσιμότητα

5.2. Από τη μεταρρύθμιση του 1992 η ανταγωνιστικότητα έχει καταστεί η ύψιστη προτεραιότητα της ΚΓΠ με τη θέσπιση των άμεσων ενισχύσεων. Για να ενταθούν όμως η ανταγωνιστικότητα, η παραγωγικότητα αλλά και η βιωσιμότητα, χρειάζονται νέα κίνητρα που θα εστιάζουν στην προώθηση της καινοτομίας (ανάπτυξη, διάδοση και εφαρμογή νέων τεχνολογιών).

5.3. Ο γεωργικός τομέας χρειάζεται σημαντικές επενδύσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να επιτευχθούν εάν το αναμενόμενο εισόδημα επαρκεί και οι οικονομικοί κίνδυνοι είναι διαχειρίσιμοι. Η υποστήριξη των γεωργικών εισοδημάτων με άμεσες ενισχύσεις αποτελεί, όπως έχουν τα πράγματα, αναγκαioτητα.

### Διαχείριση των κινδύνων και των κρίσεων στη γεωργία

5.4. Οι παραγωγοί της ΕΕ δεν είναι πλέον απομονωμένοι από την παγκόσμια αγορά και την υψηλότερη αστάθεια τιμών της. Επιπλέον, η γεωργία αποτελεί αντικείμενο ακραίων φυσικών φαινομένων και περισσότερων προβλημάτων υγείας λόγω της αυξημένης κινητικότητας των αγαθών και των ανθρώπων (πανδημίες) με σημαντικές απώλειες παραγωγής. Η ΚΓΠ πρέπει να παρέχει συγκεκριμένα εργαλεία που θα επιτρέπουν στον αγροτικό τομέα να περιορίζει και να διαχειρίζεται αυτούς τους κινδύνους.

5.5. Υπάρχουν ορισμένα διαθέσιμα εργαλεία διαχείρισης κινδύνου στην τρέχουσα ΚΓΠ. Θα πρέπει να διατηρηθούν ή να αναπτυχθούν οι τιμές παρέμβασης, η ιδιωτική αποθεματοποίηση, η προώθηση ή μελλοντικές αγορές και εργαλεία που παρέχονται από την ενιαία ΚΟΑ.

5.6. Υπάρχει όμως σαφής ανάγκη ανάπτυξης νέων εργαλείων:

- πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω **μηχανισμοί παρακολούθησης της αγοράς**. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να προσδιορίσει τα διάφορα επίπεδα κρίσεων προκειμένου να ενεργεί αποτελεσματικότερα για την πρόληψή τους. Η βελτίωση της διαφάνειας της αγοράς όσον αφορά τον όγκο παραγωγής και τις τιμές είναι αποφασιστικής σημασίας για την ορθή λειτουργία της αλυσίδας εφοδιασμού.
- Ο πειραματισμός με καθεστώτα ταμείων αλληλοβοήθειας ή με **ασφαλιστικά συστήματα** (καλλιέργειες, κύκλος εργασιών ή εισόδημα) θα πρέπει να συνεχιστεί προκειμένου να διερευνηθεί εάν οι ασφαλιστικές εταιρείες ή άλλοι οργανισμοί είναι σε θέση να προσφέρουν αποτελεσματικές εναλλακτικές δυνατότητες. Επισημαίνεται ότι το πιο πρόσφατο νομοσχέδιο των ΗΠΑ για τη γεωργία (US Farm Bill) εισήγαγε τη δυνατότητα χρησιμοποίησης ασφαλιστικών συστημάτων, αλλά ότι κανένας από τους εμπορικούς εταίρους μας δεν χρησιμοποιεί το πράσινο κουτί για την κοινοποίηση τέτοιων ασφαλιστικών εργαλείων στον ΠΟΕ. Σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει οποιαδήποτε κίνηση προς την κατεύθυνση αυτή να οδηγήσει στην αύξηση της στρέβλωσης του ανταγωνισμού μεταξύ παραγωγών. Είναι επίσης απαραίτητο να προσδιοριστεί το κόστος του μηχανισμού αυτού.

### Η περιβαλλοντική διάσταση της ΚΓΠ

5.7. Οι περιβαλλοντικές ανησυχίες αποτελούν σαφώς προτεραιότητα στον τομέα της γεωργίας. Κατά συνέπεια, στην τελευταία μεταρρύθμιση εισήχθη ο οικολογικός προσανατολισμός. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής επισημαίνουν επανειλημμένως αυτήν τη μείζονα εξέλιξη της ΚΓΠ. Η περιβαλλοντική διάσταση της ΚΓΠ είναι καθολική και συνάμα περίπλοκη, καθώς η γεωργία συνδέεται με το έδαφος, τα ύδατα, τη βιοποικιλότητα, τη δασοκομία και τις εκπομπές CO<sub>2</sub>. Μια πιο αποδοτική πολιτική πρέπει να είναι πιο κατανοητή, εφικτή και απλούστερη για τους γεωργούς.

5.8. Χρειάζονται ενισχύσεις οι οποίες να αποζημιώνουν τους γεωργούς για την παροχή δημόσιων αγαθών (ιδίως υπηρεσιών οικοσυστήματος).

### Μια κοινή πολιτική στον τομέα των τροφίμων

5.9. Ειδικά η ολλανδική προεδρία της ΕΕ προώθησε σθεναρά την ιδέα μιας κοινής πολιτικής στον τομέα των τροφίμων. Με τη νέα ΚΓΠ, η ΕΕ αναγνωρίζει ότι η ευρωπαϊκή γεωργία πρέπει να επιτύχει υψηλότερα επίπεδα αειφόρου παραγωγής ασφαλών και ποιοτικών τροφίμων. Η ΚΓΠ προωθεί προγράμματα διανομής φρούτων και γάλακτος στα σχολεία για μαθητές, τα οποία αποσκοπούν στην ενθάρρυνση των καλών διατροφικών συνηθειών από μικρή ηλικία. Επίσης, προωθεί τη βιολογική παραγωγή, εξασφαλίζοντας μια συνειδητή επιλογή με σαφείς κανόνες επισημανσης και συγκεκριμένα καθεστώτα στήριξης στο πλαίσιο της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης.

5.10. Επί του παρόντος, η προαγωγή της δημόσιας υγείας, της υγιεινής διατροφής και ενός υγιεινού τρόπου ζωής εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να εξασφαλίζει την πρόσβαση όλων των πολιτών της Ευρώπης σε υγιεινά και ποιοτικά τρόφιμα, μέσω βιώσιμων συστημάτων τροφίμων. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι ευρωπαϊκές δράσεις συμπληρώνουν και συντονίζουν τις εθνικές προσπάθειες, κρίνεται σκόπιμο να αναπτυχθούν περισσότερες συνέργειες μεταξύ της ΚΓΠ και της μελλοντικής ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα των τροφίμων.

5.11. Λαμβανομένων υπόψη των προσδοκίων των πολιτών και της ζήτησης των καταναλωτών, πρέπει να καταβληθεί ιδιαίτερη προσπάθεια για την ανάπτυξη τοπικών συστημάτων τροφίμων (Local Food Systems — LFS) και επομένως σύντομων αλυσίδων εφοδιασμού, ιδίως στον χώρο της μαζικής εστίασης.

### Κλιματική πολιτική και ΚΓΠ

5.12. Από το 1990, το περιβαλλοντικό αποτύπωμα της γεωργίας έχει ελαττωθεί. Εντούτοις, εξακολουθεί να χρειάζεται μείωση των γεωργικών εκπομπών μέχρι το 2030. Αυτό πρέπει να γίνει μέσω της διατήρησης ενός ευρωπαϊκού γεωργικού προτύπου και μιας οικονομικά αποδοτικής πολιτικής μείωσης των εκπομπών. Είναι δυνατή η αύξηση του ανθρακικού περιεχομένου του εδάφους και η υποκατάσταση της ενέργειας από ορυκτά καύσιμα και πετροχημικά από γεωργικά και δασοκομικά προϊόντα.

5.13. Θα πρέπει να αναγνωριστεί η πολλαπλότητα των στόχων του τομέα της γεωργίας και της χρήσης γης, με τις μικρότερες δυνατότητες μετριασμού που έχουν, καθώς και η ανάγκη να εξασφαλιστεί συνεκτικότητα μεταξύ της επισιτιστικής ασφάλειας της ΕΕ και των στόχων για την κλιματική αλλαγή<sup>(1)</sup>.

### Έρευνα, καινοτομία και συμβουλευτικά συστήματα

5.14. Σε επίπεδο γεωργικής εκμετάλλευσης, ανακαλύπτονται διαρκώς σημαντικές καινοτομίες σε πειραματικούς σταθμούς και σε εργαστήρια. Θα πρέπει να ενταθούν οι προσπάθειες για έρευνα και ανάπτυξη προκειμένου να υποστηριχθεί η μετάβαση της γεωργίας προς πιο βιώσιμους τρόπους παραγωγής. Είναι επίσης καίριας σημασίας να καταστούν γνωστές οι καινοτομίες αυτές σε άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Θα πρέπει να προωθηθούν οι υπηρεσίες επέκτασης, η συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών και άλλα μέσα διάδοσης της καινοτομίας και ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών.

5.15. Το ερευνητικό πρόγραμμα της ΕΕ για τη γεωργία θα πρέπει να ενισχυθεί κατά την επόμενη περίοδο προγραμματισμού ώστε να λαμβάνει υπόψη τις προκλήσεις και τη γεωστρατηγική σημασία των τροφίμων τον 21ο αιώνα. Η ψηφιακή οικονομία θα μπορούσε να αποτελέσει την επόμενη «γεωργική επανάσταση» μετά την πράσινη επανάσταση του 20ού αιώνα.

### Λειτουργία της αλυσίδας εφοδιασμού

5.16. Υπάρχουν σαφείς αποδείξεις για τη δυσλειτουργία της αλυσίδας εφοδιασμού σχεδόν σε κάθε κράτος μέλος λόγω της υψηλής συγκέντρωσης κατάντη. Η κατανομή προστιθέμενης αξίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών της αλυσίδας εφοδιασμού τροφίμων είναι άδικη.

5.17. Λόγω της αρμοδιότητας της ΕΕ σε θέματα ανταγωνισμού και ενιαίας αγοράς, το πρόβλημα αυτό θα πρέπει να αντιμετωπιστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να προτείνει ευρωπαϊκά κανονιστικά πλαίσια για τη διαμόρφωση συμβατικών σχέσεων εντός της αλυσίδας και νομικές δυνατότητες για την οργάνωση συλλογικών δράσεων από τους γεωργούς. Πράγματι, οι οργανώσεις παραγωγών αποτελούν σημαντικούς παράγοντες της αλυσίδας εφοδιασμού τροφίμων και συμβάλλουν στην ενίσχυση της θέσης των παραγωγών. Η επόμενη ΚΓΠ θα πρέπει να ενισχύει τη διαπραγματευτική ισχύ των οργανώσεων παραγωγών. Θα πρέπει να συνηγορηθούν τα αποτελέσματα των εργασιών της ειδικής ομάδας για τις γεωργικές αγορές (Agricultural Market Task force — AMTF).

5.18. Η ΚΓΠ πρέπει να προσαρμοστεί στην πραγματικότητα και στην ταχύτητα των οικονομικών αλλαγών. Στην ΚΓΠ, τα άρθρα 219 έως 222 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 πρέπει να αναπτυχθούν ώστε να καταστούν αξιοποιήσιμα και εφικτά για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον παραγωγό.

<sup>(1)</sup> Σημείο 2.14 των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 23-24 Οκτωβρίου 2014.

### Διεθνές εμπόριο

5.19. Το παγκόσμιο εμπόριο και οι ανοικτές αγορές ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα και θα μπορούσαν να μειώσουν την τιμή των τροφίμων. Εντούτοις, το δίκαιο εμπόριο είναι υψίστης σημασίας για την ΕΕ προκειμένου να συναγωνίζεται με τις ίδιες μεθόδους και κανόνες παραγωγής με τρίτες χώρες. Οι δασμολογικοί φραγμοί θα μπορούσαν να διακυβεύσουν τη διεθνή ανάπτυξη. Στις διάφορες και πολυάριθμες λύσεις για την επίτευξη παγκόσμιας επισιτιστικής ασφάλειας, το εμπόριο επιτελεί τον δικό του ρόλο όσον αφορά την αύξηση των γεωργικών εξαγωγών.

5.20. Εντούτοις, η ΚΓΠ και η εμπορική πολιτική θα πρέπει να δίνουν τη δυνατότητα στους ευρωπαίους παραγωγούς να ανταγωνίζονται με ίσους όρους ανταγωνισμού με τα εισαγόμενα προϊόντα. Ως εκ τούτου, η ΕΕ θα πρέπει να απαιτήσει τα εισαγόμενα προϊόντα να πληρούν τα ίδια πρότυπα.

### Ευρωπαϊκός προϋπολογισμός

5.21. Ιστορικά, η ΚΓΠ χρηματοδοτούνταν σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ΚΓΠ αντιστοιχεί σε σημαντικό μερίδιο του προϋπολογισμού της ΕΕ (38 % το 2015), αλλά ανέρχεται μόλις στο 0,4 % των ευρωπαϊκών δημόσιων δαπανών. Ο προϋπολογισμός της ΚΓΠ είναι χαμηλότερος από τον αντίστοιχο προϋπολογισμό των ΗΠΑ ή της Κίνας. Επιπλέον, υπήρξε σταθερός ή ακολουθούσε πτωτική πορεία για πολλά χρόνια παρά τη διεύρυνση της ΕΕ. Η ΚΓΠ πρέπει να ανταποκρίνεται στις πολυάριθμες σημαντικές προκλήσεις που θα αντιμετωπίσει στο μέλλον, συνεπώς πρέπει να αυξηθεί ο προϋπολογισμός για τη γεωργική πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

5.22. Συγκεκριμένες πτυχές του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, όπως η ετήσια διάρκεια, αντιπροσωπεύουν τεράστιο περιορισμό για τον σχεδιασμό της ΚΓΠ. Τα αμοιβαία κεφάλαια ή τα μέτρα διαχείρισης κρίσεων υπόκεινται σε αυτούς τους περιορισμούς. Επιπλέον, η κατανομή του προϋπολογισμού αποτελεί πηγή πολιτικής έντασης και θα μπορούσε να επιφέρει αναποτελεσματικότητες.

### Απλούστευση

5.23. Η απλούστευση αποτελούσε επί μακρόν προτεραιότητα στην ΚΓΠ, ιδίως δε τα πρώτα χρόνια της εφαρμογής της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ το 2013. Παρ' όλα αυτά, η απλούστευση θα πρέπει να αποτελεί την πρώτη γενική προτεραιότητα για την επόμενη μεταρρύθμιση. Συγκεκριμένα, πρέπει να βελτιωθούν οι έλεγχοι και τα αναλογικά συστήματα κυρώσεων. Σήμερα, οι μειώσεις πληρωμών για τα μέτρα οικολογικού προσανατολισμού και διασταυρούμενης συμμόρφωσης είναι ενίοτε παράλογες και δυσανάλογες. Είναι υψίστης σημασίας η εξασφάλιση της έγκαιρης καταβολής των άμεσων ενισχύσεων.

### Διάρθρωση της ΚΓΠ

5.24. Τις τελευταίες δεκαετίες, η διάρθρωση της ΚΓΠ βασιζόταν σε δύο πυλώνες. Ενώ ο πυλώνας I χρηματοδοτείται πλήρως από την ΕΕ, ο πυλώνας II συγχρηματοδοτείται και προσαρμόζεται στις ανάγκες κάθε κράτους μέλους μέσω πολυετών προγραμμάτων. Η ποικιλομορφία των κρατών μελών και των περιφερειών και οι διαφορετικές τους ανάγκες απαιτούν τη διατήρηση της διάρθρωσης των δύο πυλώνων στη μελλοντική ΚΓΠ.

### Προετοιμασία για την ΚΓΠ μετά το 2020

5.25. Στο πρόγραμμα εργασίας της για το 2017, το οποίο δημοσιεύθηκε στις 25 Οκτωβρίου 2016, η Επιτροπή αναφέρει ότι θα εργαστεί και θα διαβουλευθεί ευρέως σχετικά με την απλούστευση και τον εκσυγχρονισμό της ΚΓΠ προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η συμβολή της στις δέκα προτεραιότητες της Επιτροπής και στους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης. Είναι σημαντικό η ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών να επιτελεί ενεργό ρόλο στη διαδικασία αυτή.

Βρυξέλλες, 15 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Εφαρμογή της θεωρίας της ώθησης (nudge thinking) στις ευρωπαϊκές πολιτικές της ΕΕ»**

**(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)**

(2017/C 075/05)

Εισηγητής: ο κ. **Thierry LIBAERT**

Απόφαση της ολομέλειας	21.1.2016
Νομική βάση	Άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού
	Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας
Αρμόδιο τμήμα	Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη και περιβάλλον
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	24.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	15.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας	162/3/3
(υπέρ/κατά/αποχές)	

### 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ώθηση εμφανίζεται ως εργαλείο δημόσιας πολιτικής, συμπληρώνοντας εκείνα που ήδη χρησιμοποιούνται από τις ευρωπαϊκές δημόσιες αρχές (ενημέρωση και ευαισθητοποίηση, οικονομικά κίνητρα, νομοθεσία και παραδειγματισμός). Εμφανίζεται ωστόσο ως ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον εργαλείο για την αντιμετώπιση ορισμένων κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών προκλήσεων.

1.2. **Πρέπει να ενθαρρυνθεί η χρήση της ώθησης στη δημόσια πολιτική**, ως συμπληρώματος των παραδοσιακών εργαλείων, και ιδίως η δυνατότητα αλλαγής προσέγγισης που διανοίγει για τις ατομικές συμπεριφορές. Η ώθηση θα μπορούσε να ενταχθεί στο πλαίσιο των σφαιρικών δημόσιων πολιτικών και να επιταχύνει την εφαρμογή τους με μικρότερο κόστος. Λόγω της ευελιξίας και της απλότητάς της, μπορεί να χρησιμοποιείται ταυτόχρονα σε διαφορετικά περιβάλλοντα και από διαφορετικές κατηγορίες ενδιαφερομένων: από έναν διακυβερνητικό οργανισμό· στο πλαίσιο των εσωτερικών τμημάτων του κάθε υπουργείου· από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές· από μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ)· από ιδιωτικούς φορείς κ.λπ.

1.3. **Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην ώθηση που εξυπηρετεί στόχους περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς κ.λπ.** (ενεργειακή/οικολογική μετάβαση, πάταξη της κατασπατάλησης πόρων, κοινωνική ευημερία, βελτίωση της κατάστασης της υγείας του πληθυσμού κ.λπ.). Μπορεί έτσι να ενταχθεί στο πλαίσιο μέτρων που εξυπηρετούν προκαθορισμένους συλλογικούς στόχους, για τους οποίους όμως τα παραδοσιακά εργαλεία των δημόσιων πολιτικών είναι αναποτελεσματικά και/ή πολύ δαπανηρά.

1.4. **Πρέπει να προωθηθεί η ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών σχετικά με την ώθηση** μεταξύ όλων των δυναμικά ενδιαφερόμενων κατηγοριών φορέων (δημόσιες αρχές, τοπικές αρχές, επιχειρήσεις, ενώσεις, ΜΚΟ κ.λπ.) σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Θα μπορούσε να προβλεφθεί μια πλατφόρμα που να καταγράφει τις πρωτοβουλίες και/ή ένα ειδικό παρατηρητήριο.

1.5. **Πρέπει να μελετηθούν διεξοδικότερα οι διαφοροποιημένες επιπτώσεις της πρακτικής της ώθησης** ανάλογα με τη νοοτροπία, τα κοινωνικοοικονομικά προφίλ, τις περιοχές κ.λπ. Αυτό θα συνέβαλλε στην καλύτερη κατανόηση των πλεονεκτημάτων και των ορίων της διάδοσης και της μεταφοράς των ωθήσεων σε άλλες χώρες, άλλους κλάδους κ.λπ. Ειδικότερα, το ζήτημα της διάρκειας του αντίκτυπου των ωθήσεων στη συμπεριφορά αξίζει να αποτελέσει αντικείμενο διεξοδικότερων μελετών.

1.6. **Πρέπει να προσδιοριστούν οι γενικοί όροι χρήσης των ωθήσεων** ώστε να μειωθούν οι αρνητικές τους συνέπειες και να εξασφαλιστεί η δεοντολογική τους αποδοχή. Θα μπορούσαν να συγκεντρωθούν σε έναν χάρτη ορθών πρακτικών που θα καταρτιστεί από κοινού με τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη, θα εγκριθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο και κατόπιν θα διαφοροποιηθεί σε επίπεδο κρατών μελών. Θα μπορούσε επίσης να δημοσιευτεί και να διανεμηθεί ένας οδηγός στους ενδιαφερόμενους φορείς.



1.7. **Ενδείκνυται να εφαρμοστούν διαδικασίες ενημέρωσης** σχετικά με τη χρήση των διαφόρων ειδών ώθησης, ώστε να εξασφαλίζεται η διαφάνειά τους για τους αποδέκτες τους. Οι ώθησεις πρέπει να κατανοούνται, να συζητούνται και να γνωστοποιούνται, ώστε να τυγχάνουν της καλύτερης δυνατής αποδοχής. Έτσι θα αποφευχθούν τυχόν «εκτροπές» και κίνδυνοι χειραγώγησης κατά τη χρήση ωθήσεων.

1.8. **Πρέπει να εξασφαλιστεί μια πραγματική δεοντολογία της ώθησης** προκειμένου να αποφευχθεί η εκτροπή της προς μη υπεύθυνους στόχους. Η χάραξη μιας πρακτικής ώθησεων πρέπει να υπακούει σε τέσσερις προϋποθέσεις: διαφάνεια της διαδικασίας, ευελιξία για τους ενδιαφερομένους —οι οποίοι πρέπει να μπορούν πάντα να επιλέξουν κατεύθυνση δράσης—, αξιοπιστία των πληροφοριών που τους παρέχονται και μη ενοχοποίηση των ατόμων.

1.9. **Πρέπει να σχεδιαστούν συστήματα παρακολούθησης και αξιολόγησης των ωθήσεων** βάσει διαφόρων κριτηρίων (κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών). Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει ένα αρχικό στάδιο δοκιμών για την κατανόηση της ακριβούς επίδρασης της ώθησης ανάλογα με το είδος της, το κοινό-στόχο, το πλαίσιο κ.λπ. Το πρώτο αυτό στάδιο παρέχει τη δυνατότητα για ταχεία προσαρμογή εάν τα αποτελέσματα της ώθησης αποδειχθούν απογοητευτικά, ή ακόμη και για εγκατάλειψή της εάν κριθεί αναποτελεσματική.

1.10. **Πρέπει να ενθαρρυνθούν στα προγράμματα κατάρτισης** (αρχικής και συνεχούς) οι κλάδοι που σχετίζονται με τη συμπεριφορική οικονομία. Αυτό θα βελτιώσει τις γνώσεις για το συγκεκριμένο εργαλείο και θα προωθήσει την ορθολογική και κριτική χρήση του από διάφορες ομάδες (δημόσιους υπαλλήλους, υπαλλήλους επιχειρήσεων, αρετούς εκπροσώπους κ.λπ.). Αυτό προϋποθέτει επίσης την άρση των στεγανών μεταξύ πανεπιστημιακών κλάδων, δεδομένου ότι η ώθηση βασίζεται σε μια διατομεακή προσέγγιση.

1.11. **Να εξασφαλιστεί σχετική ευελιξία στη χρήση της ώθησης** προκειμένου να αξιοποιηθούν στο μέγιστο οι δυνατότητες που προσφέρει. Πράγματι, όπως και τα υπόλοιπα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους οι δημόσιες αρχές, η ώθηση δεν είναι θαυματουργό ούτε εντελώς νέο εργαλείο, αλλά μπορεί να αποδειχθεί εργαλείο πολύ χρήσιμο για την περαιτέρω εξέλιξη ορισμένων συμπεριφορών. Αυτό που κυρίως το καθιστά ενδιαφέρον είναι ότι παροτρύνει, κατά τη χάραξη των δημόσιων πολιτικών, να λαμβάνεται υπόψη η ψυχολογική διάσταση των συμπεριφορών και όχι μόνον ο «οικονομικός ορθολογισμός» τους.

1.12. **Με πρωτοβουλία της ΕΟΚΕ, πρέπει να διοργανωθεί το πρώτο ευρωπαϊκό συνέδριο με θέμα την ώθηση**, που θα αποτελέσει μοναδική ευκαιρία ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ όσων ενδιαφέρονται γι' αυτό το εργαλείο εντός της ΕΕ.

1.13. Για την αντιμετώπιση της θεμελιώδους μετάβασης προς ένα νέο οικονομικό μοντέλο με μείζονες διαρθρωτικές και συστημικές συνέπειες σε πολλούς τομείς, **συνιστάται η δημιουργία μιας νέας μόνιμης εγκάρσιας δομής εντός της ΕΟΚΕ για την ανάλυση αυτών των εξελίξεων**, συμπεριλαμβανομένης της ώθησης («nudge») και άλλων συναφών θεμάτων, όπως η κυκλική οικονομία, η συνεργατική οικονομία και η οικονομία της λειτουργικότητας.

## 2. Ένα πέμπτο εργαλείο για τις δημόσιες αρχές

2.1. Προκειμένου να εξελιχθεί η συμπεριφορά των ατόμων, οι δημόσιες αρχές διαθέτουν παραδοσιακά τέσσερα είδη εργαλείων: ενημέρωση και ευαισθητοποίηση· οικονομικά κίνητρα· νομοθεσία (απαγόρευση ή υποχρέωση)· και παραδειγματισμό. Αλλά τα τέσσερα αυτά εργαλεία έφτασαν στα όριά τους, ιδίως όσον αφορά την υπεύθυνη συμπεριφορά και κατανάλωση, δηλαδή με μικρότερη ανάλωση φυσικών πόρων. Πράγματι, συχνά υπάρχει απόκλιση μεταξύ της ευαισθητοποίησης των πολιτών και της καθημερινής τους συμπεριφοράς.

2.2. Οι λόγοι της απόκλισης μεταξύ των προθέσεων και της δράσης αναλύθηκαν από την οικονομία και τις επιστήμες της συμπεριφοράς, έναν κλάδο που ειδικεύεται στην κατανόηση των παραγόντων που επηρεάζουν τη συμπεριφορά των ατόμων. Σύμφωνα με τους ερευνητές του κλάδου, οι ατομικές δράσεις καθορίζονται από πολλούς παράγοντες. Είμαστε πολύπλοκα όντα, με περιορισμένο ορθολογισμό, σε μεγάλο βαθμό συναισθηματικά και επηρεαζόμαστε από τους άλλους και τις κοινωνικές αλληλεπιδράσεις, αλλά και από το πλαίσιο και το περιβάλλον εντός των οποίων παίρνουμε αποφάσεις.

2.3. Τελικά, οι αποφάσεις και οι συμπεριφορές μας πηγάζουν κυρίως από αυτό που ο Daniel KAHNEMAN, βραβείο Νόμπελ οικονομίας, αποκαλεί «σύστημα 1»: τρόπο σκέψης σε μεγάλο βαθμό ασυνείδητο, αυτόματο, εξαιρετικά γρήγορο, που μας επιτρέπει να παίρνουμε πολλές καθημερινές αποφάσεις ελαχιστοποιώντας τις προσπάθειές μας και εξοικονομώντας τα αποθέματα της προσοχής μας, αλλά που τροφοδοτείται από στερεότυπα και συνειρμούς και μας απομακρύνει συχνά από τη μαθηματική λογική.

## 3. Συνεκτίμηση της συμπεριφοράς στον προσανατολισμό των επιλογών

3.1. Η συμπεριφορική οικονομία (behavioral economics) θεωρεί ότι τα παραδοσιακά εργαλεία των δημόσιων πολιτικών ενδέχεται να μην επαρκούν για να συμβάλουν στην εξέλιξη της συμπεριφοράς, δεδομένου ότι δεν λαμβάνουν υπόψη τις διάφορες πτυχές που μπορούν να επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων. Με αφετηρία τη διαπίστωση αυτή, δύο αμερικανοί καθηγητές, ο Richard

THALER (καθηγητής οικονομίας στο Σικάγο και θεμελιωτής της συμπεριφορικής οικονομίας) και ο Cass SUNSTEIN (καθηγητής νομικής στο Χάρβαρντ), δημοσίευσαν το 2008 το πρώτο έργο με θέμα την ώθηση <sup>(1)</sup>, που βασίζεται στην ιδέα ότι η αλλαγή συμπεριφοράς πρέπει να βασίζεται σε «ήπια κίνητρα». Οι συγγραφείς ορίζουν την ώθηση ως «κάθε πτυχή της αρχιτεκτονικής της επιλογής, που τροποποιεί κατά τρόπο προβλέψιμο τη συμπεριφορά των ανθρώπων, χωρίς να απαγορεύει καμία επιλογή και χωρίς να τροποποιεί σημαντικά τα οικονομικά κίνητρα». Για να θεωρηθεί απλώς ως ώθηση, η πράξη πρέπει να μπορεί να αποφεύγεται με ευκολία, καθώς η ώθηση δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα.

3.2. Η ώθηση αποσκοπεί στον σχεδιασμό «αρχιτεκτονικής των επιλογών», που να προβάλλει την επιλογή που θεωρείται επωφελής για το άτομο και/ή το κοινωνικό σύνολο, χωρίς να τροποποιεί τον αριθμό ή τη φύση των διαθέσιμων επιλογών. Πρόκειται για την παρότρυνση του καταναλωτή ή του χρήστη προς μια επιλογή που θεωρείται καλύτερη. Διαθέτει τρία χαρακτηριστικά: απόλυτη ελευθερία επιλογής για τα άτομα, απλότητα της εφαρμογής, περιορισμένο κόστος παρέμβασης.

3.3. Το ενδιαφέρον των αρχών ορισμένων χωρών για την ώθηση είναι αυξανόμενο, επειδή η πρακτική αυτή παρουσιάζει δύο σημαντικά πλεονεκτήματα: δεν περιορίζει τις ατομικές ελευθερίες και έχει περιορισμένο κόστος, ενώ ο αντίκτυπός της μπορεί να είναι σημαντικός. Ως εκ τούτου, μπορεί να αποτελέσει συμπληρωματικό εργαλείο, στο πλαίσιο των δημόσιων πολιτικών με στόχο να καταστούν οι ατομικές συμπεριφορές περισσότερο «υπεύθυνες» από άποψη υγείας, περιβάλλοντος κ.λπ. Όσον αφορά το άτομο, η ώθηση του παρέχει μια απλοποιημένη επιλογή που διευκολύνει τη λήψη αποφάσεων.

#### 4. Η ώθηση: μία έννοια, διάφορα μέσα

4.1. Η αυτόματη προεπιλογή. Προτείνεται μια προεπιλεγμένη αυτόματη λύση, η οποία θεωρείται η πιο επιθυμητή από την αρχή που την οργανώνει, αλλά και η απλούστερη στην εφαρμογή. Βασίζεται στη δύναμη αδράνειας των ατόμων. Είναι η περίπτωση, για παράδειγμα, των φορολογικών δηλώσεων εισοδήματος στη Γαλλία, όπου, από το 2005, θεωρείται εκ προεπιλογής ότι το νοικοκυριό διαθέτει τηλεόραση. Τούτο συνέβαλε στη μείωση του ποσοστού φοροδιαφυγής από το 6 % στο 1 %. Η αυτόματη προεπιλογή χρησιμοποιείται επίσης όλο και περισσότερο από τις τράπεζες, τους προμηθευτές ενέργειας και άλλες επιχειρήσεις που προτείνουν τα ηλεκτρονικά τιμολόγια αντί των εντύπων, την προεπιλεγμένη εκτύπωση διπλής όψευς κ.λπ.

4.2. Η δύναμη του κοινωνικού προτύπου, που θεωρείται από τους υποστηρικτές της ώθησης καθοριστικής σημασίας παράγοντας της συμπεριφοράς. Ως εκ τούτου, μπορεί να χρησιμοποιείται για να παρακινήσει τα άτομα να ενεργούν προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση. Πρόκειται κυρίως για την προβολή της συμπεριφοράς της πλειονότητας των ατόμων του άμεσου περιβάλλοντος (γείτονων, συναδέλφων κ.λπ.). Το μήνυμα αυτό θεωρείται ότι θα παρακινήσει τα άτομα να συμπεριφερθούν κατά τον ίδιο τρόπο ώστε να συμμορφωθούν με το κοινωνικό πρότυπο. Το 2011 πραγματοποιήθηκε δοκιμή από τον φορέα παροχής ενέργειας OPOWER στις ΗΠΑ. Βάσει στοιχείων σχετικά με την κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας από 600 000 νοικοκυριά, εστάλησαν επιστολές που ανέφεραν παραδείγματος χάριν: «τον περασμένο μήνα, χρησιμοποιήσατε 15 % περισσότερη ηλεκτρική ενέργεια από τους πιο οικονομικούς, από ενεργειακή άποψη, γείτονές σας». Γραφικές παραστάσεις έδιναν τη δυνατότητα σύγκρισης της ενεργειακής κατανάλωσης του ενδιαφερόμενου νοικοκυριού με εκείνη των γειτόνων και των άλλων καταναλωτών, συνοδευόμενες από ένα γελαστό «smiley» σε περίπτωση μείωσης της κατανάλωσης. Μετά από αυτές τις επιστολές, καταγράφηκε μείωση της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας κατά 2 % στα νοικοκυριά που συμμετείχαν, αποφέροντας συνολική εξοικονόμηση 250 εκατ. δολαρίων κατά τον OPOWER <sup>(2)</sup>. Πολλά παρόμοια πειράματα καταλήγουν σε μείωση της κατανάλωσης ενέργειας που κυμαίνεται από 1 έως 20 %.

4.3. Ο κίνδυνος της απώλειας, που έχει ως στόχο να αναδείξει την απώλεια (κυρίως οικονομική) που θα έχει ένα άτομο εάν δεν αλλάξει τη συμπεριφορά του, για παράδειγμα όσον αφορά την κατανάλωση ενέργειας. Το θέμα είναι να του υποδεικνύεται, για παράδειγμα, το ενδεικτικό ποσό που χάνει με το να μην τροποποιεί τις συνήθειές του ή, αντίθετα, το ποσό που θα μπορούσε να κερδίσει εάν τις άλλαζε. Αυτή η απεικόνιση της απώλειας μπορεί επίσης να εκφραστεί σε μη χρηματοοικονομικούς δείκτες (θερμίδες, εκπομπές CO<sub>2</sub> κ.λπ.).

4.4. Η άμιλλα, που συνίσταται, για παράδειγμα, στη διοργάνωση διαγωνισμών για την προώθηση ορισμένων πρακτικών, όπως η πάταξη της κατασπατάλησης. Έτσι, η γαλλική ΜΚΟ Prioriterre επιθυμεί να ευαισθητοποιήσει σχετικά με την εξοικονόμηση ενέργειας. Για τον σκοπό αυτό, διοργανώνει κάθε χρόνο τον διαγωνισμό «Οικογένειες με θετική ενέργεια», στον οποίο συμμετείχαν περίπου 7 500 οικογένειες το 2014, που όφειλαν να μειώσουν την κατανάλωση ενέργειας κατά 8 % προκειμένου να κερδίσουν διάφορα βραβεία <sup>(3)</sup>.

4.5. Η προσφυγή στο παιχνίδι και σε παιγνιώδεις παρουσιάσεις. Μία από τις πιο γνωστές ωθήσεις εφαρμόστηκε στο αεροδρόμιο του Άμστερνταμ: ψεύτικες μύγες ζωγραφίστηκαν στο εσωτερικό των ουρητηρίων προκειμένου να ενθαρρύνουν τους κυρίους να στοχεύουν σωστά. Το 2009 η Volkswagen μετέτρεψε στη Στοκχόλμη τη σκάλα που οδηγεί στην έξοδο του σταθμού Odenplan σε ένα γιγάντιο κλαβιέ πιάνου. Κάθε πάτημα σε ένα σκαλοπάτι ενεργοποιούσε μια νότα μουσικής <sup>(4)</sup>. Στόχος ήταν να ενθαρρυνθούν οι χρήστες να χρησιμοποιούν αυτές τις σκάλες και όχι τις κυλιόμενες. Στη Νότια Κορέα, μια σήμανση στο έδαφος επισημαίνει τον κίνδυνο να γίνουν υπέρβαρα τα άτομα που χρησιμοποιούν τις κυλιόμενες σκάλες.

<sup>(1)</sup> Thaler Richard & Sunstein Cass, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, 2008.

<sup>(2)</sup> Opower.com

<sup>(3)</sup> <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>.

<sup>(4)</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>

4.6. Η ώθηση μπορεί επίσης να αφορά την αλλαγή της παρουσίασης των επιλογών ή της εμφάνιση ορισμένων προϊόντων, ούτως ώστε να αναδεικνύονται τα προϊόντα που θεωρούνται πιο υγιεινά, πιο οικολογικά κ.λπ. Αυτό το είδος ώθησης μπορεί ενίοτε να προσεγγίζει την αρχή του σήματος. Πολλά πειράματα πραγματοποιήθηκαν επίσης σε καντίνες προκειμένου να ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να καταναλώνουν υγιεινά τρόφιμα. Για τον σκοπό αυτό, τα τρόφιμα παρουσιάζονταν στην αρχή της βιτρίνας, πράγμα που σε ορισμένες περιπτώσεις οδηγεί στον διπλασιασμό της κατανάλωσής τους σε σύγκριση με το εάν βρίσκονται στη μέση ή στο τέλος. Άλλες καντίνες προσπάθησαν να μειώσουν τη σπατάλη τροφίμων με τη μείωση του μεγέθους των πιάτων που χρησιμοποιούν: τα πιάτα είναι εξίσου γεμάτα, αλλά η ποσότητα που σερβίρεται είναι περιορισμένη (με δεδομένο ότι οι πελάτες μπορούν πάντα να σερβιριστούν εκ νέου εάν το επιθυμούν) <sup>(5)</sup>.

## 5. Ένα εργαλείο που χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο από τις δημόσιες αρχές

5.1. Από το 2008 και μετά, όλο και περισσότερες χώρες ενδιαφέρονται για το δυναμικό των εργαλείων των δημόσιων πολιτικών που εμπίπτουν στην κατηγορία της ώθησης, τα οποία παρέχουν την τριπλή υπόσχεση να είναι περισσότερο αποδεκτά από την κοινή γνώμη απ' ό,τι τα πρότυπα ή οι φόροι, φθηνά και αποτελεσματικά. Οι ακόλουθες παράγραφοι δίνουν ορισμένα μη εξαντλητικά παραδείγματα.

5.2. Το 2010 η βρετανική κυβέρνηση του David Cameron δημιουργεί την ομάδα «Behavioural Insights Team», υπό τον David HALPERN, που είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή των επιστημών της συμπεριφοράς στις δημόσιες πολιτικές του Ηνωμένου Βασιλείου. Τροποποίησε για παράδειγμα τον ιστότοπο της κυβέρνησης ώστε να καταστεί δυνατή η εγγραφή για δωρεά οργάνων. Ανέφερε: «Κάθε μέρα χιλιάδες άνθρωποι που βλέπουν αυτή τη σελίδα αποφασίζουν να εγγραφούν» και τοποθέτησε το λογότυπο του NHS (National Health Service), του Εθνικού Συστήματος Υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου. Σε ένα έτος, η συμμετοχή στο πρόγραμμα αυξήθηκε από 2,3 % σε 3,2 % (+ 96 000 εγγραφές). Από το 2014 η «Nudge Unit» λειτουργεί ανεξάρτητα και συμβουλεύει ξένες κυβερνήσεις, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, επιχειρήσεις κ.λπ. <sup>(6)</sup>.

5.3. Η διοίκηση Obama ξεκίνησε επίσης τη δική της «Nudge Squad» το 2014, υπό τη διεύθυνση της Maya SHANKAR. Με διάταγμα του Σεπτεμβρίου του 2015, ο πρόεδρος OBAMA «ενθαρρύνει» τα υπουργεία και τους κυβερνητικούς φορείς να χρησιμοποιούν τις συνεισφορές της επιστήμης της συμπεριφοράς («behavioral science») <sup>(7)</sup>. Οι κυβερνήσεις της Σιγκαπούρης, της Αυστραλίας και της Γερμανίας έχουν επίσης συγκροτήσει ομάδες εμπειρογνομόνων της συμπεριφορικής οικονομίας.

5.4. Στη Γαλλία από το 2013 η γενική γραμματεία εκσυγχρονισμού της δημόσιας δράσης (SGMAP) και η γενική διεύθυνση δημόσιων οικονομικών (DGFiP) <sup>(8)</sup> πολλαπλασιάζουν τα πειράματα που συνδέονται με τις ώθησεις.

5.5. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ίδρυσε, στο πλαίσιο του Κοινού Κέντρου Ερευνών, μία μονάδα μελέτης προοπτικών και συμβολής των επιστημών της συμπεριφοράς, υπό την ευθύνη του Xavier TROUSSARD. Δημοσίευσε μάλιστα μια έκθεση το 2016 στην οποία τονίζει ότι οι δημόσιες πολιτικές στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενσωματώνουν όλο και περισσότερο τις συνεισφορές της συμπεριφορικής οικονομίας <sup>(9)</sup>. Θεωρεί επιθυμητή την ανάπτυξη της ανταλλαγής απόψεων επί του θέματος μεταξύ του πολιτικού κόσμου και της ακαδημαϊκής κοινότητας. Ειδικότερα, συνιστά να αυξηθεί η χρήση των εργαλείων της συμπεριφορικής οικονομίας σε όλα τα στάδια των δημόσιων πολιτικών, βελτιώνοντας παράλληλα την παρουσίαση της χρήσης τους και τις γνώσεις σχετικά με τον αντίκτυπό τους.

## 6. Κίνδυνοι και περιορισμοί που δεν πρέπει να αγνοούνται

6.1. Η ώθηση έχει όρια. Απαιτεί μεγάλη σοβαρότητα όσον αφορά τον σχεδιασμό και την οργάνωση και θέτει ερωτήματα τόσο τεχνικά όσο και δεοντολογικά. Δεν υποκαθιστά την ανάγκη ενημέρωσης των πολιτών ούτε την καθοδήγησή τους, με στόχο να διαφωτιστούν οι επιλογές τους, ούτε τα κλασικά μέσα δράσης των δημόσιων αρχών, όπως είναι η νομοθεσία και τα οικονομικά κίνητρα. Άλλωστε, δεν πρέπει να υποτιμώνται οι κίνδυνοι και οι περιορισμοί που συνδέονται με τη χρήση της.

6.2. Λίγες είναι οι διαθέσιμες μέχρι στιγμής μελέτες όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της ώθησης, κυρίως μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Ορισμένες επισημαίνουν την ανομοιογένεια των εξατομικευμένων αντιδράσεων σε αυτό το εργαλείο. Έτσι, στο πείραμα που πραγματοποίησε ο OPOWER, τα νοικοκυριά που η ηλεκτρική τους κατανάλωση ήταν μικρότερη από τον μέσο όρο παρουσίασαν την τάση να την αυξήσουν όταν πληροφορήθηκαν τη θέση τους. Αντιστρόφως, στους κατοίκους που μαθαίνουν ότι καταναλώνουν σημαντικά περισσότερη ηλεκτρική ενέργεια από τους γείτονές τους, η ώθηση μπορεί να δημιουργήσει αίσθημα ενοχής ή κατωτερότητας. Σύμφωνα με ορισμένες μελέτες, η ανταπόκριση στις ώθησεις μπορεί επίσης να διαφέρει ανάλογα με τις

<sup>(5)</sup> Liebig Georg, «Nudging to Reduce Food Waste», URL: [http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging\\_to\\_reduce\\_food\\_waste\\_Georg\\_Liebig.pdf](http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf)

<sup>(6)</sup> Ιστοσελίδα της μονάδας: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>

<sup>(7)</sup> «Executive Order — Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People», Executive Order, 15 Σεπτεμβρίου 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

<sup>(8)</sup> Βλέπε για παράδειγμα «Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique», 13 Μαρτίου 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique>

<sup>(9)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf)

αξίες και τις απόψεις των ανθρώπων<sup>(10)</sup>, αλλά και ανάλογα με το πολιτικό και πολιτιστικό πλαίσιο. Γενικότερα, οι μελέτες υπογραμμίζουν ότι ο αντίκτυπος των ωθήσεων διαφέρει ανάλογα με το κοινό, τη νοοτροπία και τις περιστάσεις. Είναι συνεπώς αναγκαίο να αξιολογούνται άμεσα ή δειγματοληπτικά τα αποτελέσματα των ωθήσεων.

6.3. Τίθεται επίσης το ζήτημα της διάρκειας του αντίκτυπου των ωθήσεων. Στον τομέα της κατανάλωσης νερού και ηλεκτρικής ενέργειας, μελέτες έχουν δείξει ότι η επανειλημμένη επίδραση των κοινωνικών κανόνων βαίνει μειούμενη με την πάροδο του χρόνου, ακόμη και αν μπορεί να εξακολουθεί να υφίσταται, ελαττωμένη, για πολλά έτη<sup>(11)</sup>. Τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα των ωθήσεων εξαρτώνται από την ικανότητά τους να αλλάζουν ριζικά τις συνήθειες. Όταν αλλάζει μια αυτόματη προεπιλογή, ακόμη κι εάν αυτή τελικά παραμείνει επιλεγμένη, δεν υπάρχει λόγος να υποθεθεί ότι οι συμπεριφορές δεν θα διατηρηθούν. Το πρόβλημα εδώ είναι μάλλον η δυνατότητα προόδου ή προσαρμογής. Πράγματι, φαίνεται ευκολότερο να προσαρμοστεί σταδιακά ένας φόρος ή ένα πρότυπο παρά μια αυτόματη προεπιλογή.

6.4. Η ώθηση ενδέχεται να έχει αρνητικές συνέπειες, πράγμα που εκφράζεται από το γεγονός ότι ένα άτομο μπορεί να έχει την τάση να φερθεί πιο ενάρετα, αφού έχει φερθεί άσχημα, και αντιστρόφως. Για παράδειγμα, τα πειράματα έχουν δείξει ότι η αγορά «πράσινων» καταναλωτικών αγαθών θα μπορούσε να οδηγήσει σε αύξηση της συχνότητας παραβατικής συμπεριφοράς, όπως η εξαπάτηση ή η κλοπή<sup>(12)</sup>. Οι προσπάθειες ενθάρρυνσης ενάρετης στάσης σε ορισμένους τομείς μπορεί να έχουν αρνητικές συνέπειες σε άλλους τομείς. Αυτές οι αρνητικές συνέπειες, εάν εδραιωθούν, καθιστούν πολύ δύσκολη την αξιολόγηση του συνολικού αντίκτυπου των ωθήσεων. Κατά πάσα πιθανότητα σπανίζουν και δεν θέτουν υπό αμφισβήτηση το ενδιαφέρον της ώθησης. Δεν πρέπει ωστόσο να αποκλειστεί το ενδεχόμενο τέτοιων αποτελεσμάτων.

6.5. Η αποτελεσματικότητα μιας ώθησης καθορίζεται σε σχέση με μια επιθυμητή συμπεριφορά, πράγμα που θέτει το ερώτημα πώς ορίζεται και πώς υπολογίζεται το επιθυμητό. Είναι πράγματι πολύ δύσκολο να γίνει γνωστή η γνώμη των πολιτών για τη δική τους ευτυχία. Η ώθηση θέτει επίσης το ερώτημα ποιος αποφασίζει για τον επιδιωκόμενο σκοπό, επομένως για το τι είναι επιθυμητό για το άτομο και/ή την κοινωνία. Εάν πρόκειται για έναν δημόσιο φορέα λήψης αποφάσεων, αυτός μπορεί να κατευθύνει τον στόχο καθώς και την ώθηση κατά τρόπο καιροσκοπικό, αλλά και κατά τρόπο λιγότερο ηθελημένο, λόγω έλλειψης στοιχείων, για παράδειγμα.

6.6. Τέλος, ενίοτε είναι δυσδιάκριτα τα όρια μεταξύ πληροφόρησης, επικοινωνίας και χειραγώγησης. Έτσι, από τα πολλά ξενοδοχεία που ωθούν τους πελάτες τους να επαναχρησιμοποιούν τις πετσέτες τους, ορισμένα παρουσιάζουν επίτηδες «φουσκωμένα» ποσοστά χρηστών που το πράττουν ήδη<sup>(13)</sup>. Στόχος αυτών των μηνυμάτων δεν είναι να παραπλανηθούν οι παραλήπτες τους, αλλά να εκπληρωθεί μια, τρόπον τινά, αυτοεκπληρούμενη προφητεία, έτσι ώστε αυτά να καταστούν αληθινά. Ωστόσο, επί της ουσίας, οι πελάτες οδηγούνται να βασίσουν τη συμπεριφορά τους σε ένα ψέμα. Αυτή η χρήση του ψεύδους, έστω και εάν οδηγεί σε πιο ενάρετες συμπεριφορές, δεν φαίνεται αποδεκτή από ηθική άποψη, πόσω μάλλον από έναν δημόσιο φορέα λήψης αποφάσεων. Μπορεί επίσης να κηλιδώσει τη φήμη του εν λόγω φορέα, και να μειώσει μακροπρόθεσμα την αποτελεσματικότητα των ωθήσεων, κάνοντας τους καταναλωτές να φέρονται σαν παιδιά.

Βρυξέλλες, 15 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(10)</sup> Costa Dora L. και Kahn Matthey E., «Energy conservation “nudges” and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment», *Journal of European Economic Association*, 2013.

<sup>(11)</sup> Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose και Price Michael K., «The persistence of treatment effects with norm-based policy», *American Economic Review*, τόμ. 101, αριθ. 3, Μάιος 2011.

<sup>(12)</sup> Mazar Nina και Zhong Chen-Bo, «Do green products make us better people?», *Psychological Science*, 2010.

<sup>(13)</sup> Simon Stephanie, «The Secret to Turning Consumers Green», *The Wall Street Journal*, 18 Οκτωβρίου 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>

## III

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

## ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

521Η ΣΥΝΟΔΟΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΟΚΕ ΤΗΣ 14ΗΣ ΚΑΙ 15ΗΣ 2016

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών — Ευρωπαϊκή ατζέντα για μια συνεργατική οικονομία»

[COM(2016) 356 final]

(2017/C 075/06)

Εισηγητής: ο κ. Carlos TRIAS PINTÓ

Συνεισηγητής: ο κ. Mihai MANOLIU

Αίτηση διαβούλευσης	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 8.12.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο τμήμα	Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	17.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	15.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	157/1/4

### 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η νεοφανής προοπτική μιας αποκεντρωμένης ψηφιακής οικονομίας υποδεικνύει ότι ένα σημαντικό μερίδιο των νέων οικονομικών συναλλαγών μεταξύ ομοτίμων θα συνδέονται στενά με τις κοινωνικές σχέσεις και θα στηρίζονται στις κοινότητες, γεγονός που θα οδηγήσει σε βαθιά μεταβολή του τι σημαίνει η ανάληψη μιας δραστηριότητας ή η άσκηση μιας εργασίας, σύμφωνα με μια λογική «εκδημοκρατισμού του τρόπου παραγωγής, κατανάλωσης, διακυβέρνησης και επίλυσης των κοινωνικών προβλημάτων». Κατά τη διαδικασία αυτή πρέπει οπωσδήποτε να αποτραπεί η τάση προς επισφάλεια της εργασίας, προς φοροαποφυγή και προς μαζική μετατόπιση της προστιθέμενης αξίας από τους βιομηχανικούς παράγοντες στις ιδιωτικές ψηφιακές πλατφόρμες <sup>(1)</sup>.

1.2. Ενώπιον του νέου αυτού προτύπου, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) καλεί την Επιτροπή να αναπτύξει μια λεπτομερέστερη και ευρύτερη εννοιολογική προσέγγιση της συνεργατικής οικονομίας, ώστε να αποτραπούν συσχετισμοί που την εξομοιώνουν με την ψηφιακή οικονομία. Έτσι λοιπόν, η συνεργατική οικονομία —η οποία, όπως και η κοινωνική οικονομία, υιοθετεί δημοκρατικές και συμμετοχικές μορφές δυναμικής— παρουσιάζει τα εξής χαρακτηριστικά:

- α) δεν αναπτύσσεται κατ' ανάγκη σε ψηφιακό περιβάλλον· μπορεί να αναπτυχθεί και σε περιβάλλον γεωγραφικής εγγύτητας, χάρη στο οποίο δίνεται έμφαση στις διαπροσωπικές σχέσεις (π.χ. ανταλλαγή αγαθών).

<sup>(1)</sup> ΕΕ C 389 της 21.10.2016, σ. 50.

- β) συχνά είναι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα διαπνέεται από αρχές συνεταιρισμού και αλληλεγγύης [π.χ. ορισμένες μορφές πληθοχρηματοδότησης (crowdfunding), όπως η πληθοχρηματοδότηση από δωρεές].
- γ) δεν αναπτύσσεται πάντα σε παγκόσμια ή διεθνική κλίμακα: συχνά το πεδίο δραστηριοποίησής της βρίσκεται σε πιο περιορισμένα και εντοπισμένα γεωγραφικά όρια (π.χ. ομάδες ιδιοκατανάλωσης).
- δ) δεν περιορίζεται αποκλειστικά στο οικονομικό πεδίο: αφορά και το περιβαλλοντικό και το κοινωνικό (π.χ. βιώσιμη κινητικότητα).
- ε) δεν αρκείται σε μια νέα μορφή παροχής υπηρεσιών κατά παραγγελία, όπου το παρεχόμενο αγαθό είναι η ικανότητα παραγωγής έργου, αλλά δίνει έμφαση στην πρόσβαση στις υπηρεσίες (π.χ. κοινή χρήση αγαθών).
- στ) δεν περιορίζεται στα υλικά και υψηλής οικονομικής αξίας αγαθά: εφαρμόζεται σε οποιοδήποτε είδους προϊόντα ή υπηρεσίες (π.χ. «τράπεζες χρόνου»).

1.3. Τέλος, η συνεργατική οικονομία περιλαμβάνει διάφορες μορφές, με ιδιαίτερες για την καθεμία συνεισφορές και προκλήσεις. Για παράδειγμα, «η οικονομία της πρόσβασης» διαθέτει στην αγορά υποχρησιμοποιούμενα αγαθά, δημιουργώντας περισσότερες επιλογές για τους καταναλωτές και αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων, αλλά εγκυμονεί τον κίνδυνο τόνωσης της συνολικής παραγωγής μέσω του φαινομένου του αντίρροπου αποτελέσματος («μπουμέρανγκ»). Στην «κατά παραγγελία οικονομία» εξατομικεύεται το εργατικό δυναμικό δημιουργώντας μεγαλύτερη ευελιξία, αυξάνοντας όμως τον κίνδυνο επισφαλούς απασχόλησης. Και η gift economy ή «οικονομία της δωρεάς», στην οποία παρέχονται αγαθά και υπηρεσίες κατά αλτρουιστικό τρόπο, δίνει τη δυνατότητα να ενισχυθούν οι κοινότητες, αλλά παραμένει συχνά αθέατη για τη δημόσια διοίκηση.

1.4. Οι ψηφιακές πλατφόρμες από την πλευρά τους, ιδίως όσες υποστηρίζουν μια κερδοσκοπική δραστηριότητα, αξίζουν την πλήρη προσοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη ρύθμιση και την εναρμόνιση της δραστηριότητάς τους και την εξασφάλιση ισότιμων συνθηκών ανταγωνισμού υπό όρους διαφάνειας, ενημέρωσης, πλήρους πρόσβασης, απουσίας διακρίσεων και δέουσας άντλησης δεδομένων. Συγκεκριμένα, απαιτείται επαναπροσδιορισμός της έννοιας της νομικής εξάρτησης όσον αφορά την οικονομική εξάρτηση των εργαζομένων, καθώς και εξασφάλιση των εργασιακών δικαιωμάτων ανεξάρτητα από τις μορφές που λαμβάνει η απασχόληση.

1.5. Συνεπώς, η πρόκληση συνίσταται στην οριοθέτηση των διαφόρων μορφών της οικονομίας αυτής και στην πρόταση διαφοροποιημένων ρυθμιστικών προσεγγίσεων <sup>(2)</sup>, με προτεραιότητα σε όσες ψηφιακές πρωτοβουλίες εδράζονται σε δημοκρατική, αλληλέγγυα διαχείριση χωρίς αποκλεισμούς, υπό όρους κοινωνικής καινοτομίας, πράγμα που συνεπάγεται την ανάγκη ενημέρωσης των καταναλωτών σχετικά με τις αξίες που χαρακτηρίζουν την οικονομία αυτή και με τις μορφές οργάνωσης και διαχείρισής της. Επί του προκειμένου, η ΕΟΚΕ συνιστά να μελετηθεί από ποιοτική άποψη το δίκτυο των σχέσεων που αναπτύσσονται στο ίδιο το περιβάλλον της συνεργατικής οικονομίας μεταξύ των παραγόντων της.

1.6. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της χάραξης μιας ειδικής μεθοδολογίας για τη ρύθμιση και τη μέτρηση μιας νέας οικονομίας, με διαφορετικά πρότυπα. Υπό το πρίσμα αυτό, κεντρική θέση ως αξία κατέχει η εμπιστοσύνη, με βάση την αμοιβαιότητα της ενημέρωσης. Πρέπει επίσης να ενισχυθούν οι πτυχές της διαφάνειας, της εντιμότητας και της αντικειμενικότητας ως προς την αξιολόγηση του προϊόντος ή της υπηρεσίας, πέρα από την απλή αυτόματη χρήση αλγορίθμων.

1.7. Ακόμη, η ΕΟΚΕ συνιστά να συσταθεί ανεξάρτητη ευρωπαϊκή υπηρεσία αξιολόγησης για τις ψηφιακές πλατφόρμες, με εναρμονισμένες αρμοδιότητες σε όλα τα κράτη μέλη, ώστε να μπορεί να αξιολογείται ο τρόπος διαχείρισής τους από άποψη ανταγωνισμού, απασχόλησης και φορολογίας.

1.8. Από την άλλη πλευρά, η προσέγγιση της συνεργατικής οικονομίας που υιοθετείται στην ανακοίνωση παραβλέπει ζητήματα ιδιαίτερα σημαντικά για τον χώρο της συνεργατικής οικονομίας, όπως αυτά που σχετίζονται με τα εικονικά και κοινωνικά νομίσματα ως λειτουργικά εργαλεία της οικονομίας αυτής, ή τα σχετικά με τη γνώση, την πληροφόρηση και την ενέργεια ως αντικείμενα της πρακτικής αυτής, ή ακόμη τον ρόλο που διαδραματίζουν για τη συνεργατική οικονομία η από κοινού δημιουργία και η τεχνολογική καινοτομία, μεταξύ άλλων.

1.9. Καθώς, υπό τις σημερινές συνθήκες, η προσέγγιση της συνεργατικής οικονομίας είναι περίπλοκη, η ΕΟΚΕ συνιστά να υπάρξει μέριμνα για την ισορροπημένη συνύπαρξη διαφόρων προτύπων που να εγγυώνται την πλήρη ανάπτυξη της, χωρίς να προκαλούνται δυσμενείς εξωτερικές συνέπειες στην αγορά, ιδίως όσον αφορά την προστασία **του ανταγωνισμού, της φορολογίας και της ποιοτικής απασχόλησης**. Προς τον σκοπό αυτό, απαιτείται η χάραξη κατάλληλου πλαισίου παρακολούθησης και εποπτείας των νέων παραμέτρων της συνεργατικής οικονομίας, με τη συνδρομή των ενδιαφερόμενων μερών (εργοδοτικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις, σύλλογοι καταναλωτών κ.λπ.).

<sup>(2)</sup> ΕΕ C 51 της 10.2.2016, σ. 28.

1.10. Τέλος, προκειμένου να μελετηθεί η μετάβαση προς μια **νέα οικονομία** με σημαντικές συστημικές προεκτάσεις, συνιστάται στην ΕΟΚΕ να συγκροτήσει μια μόνιμη δομή οριζόντιου χαρακτήρα για την εξέταση των νεοεμφανιζόμενων αυτών φαινομένων, η οποία θα συντονίζει τις προσπάθειές της με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

## 2. Εισαγωγή και ιστορικό

2.1. Η κοινωνική παράδοση, οι καταναλωτικές συνήθειες και οι τρόποι ικανοποίησης των αναγκών των καταναλωτών διανύουν σήμερα μια φάση βαθιάς μεταβολής, αναμόρφωσης και εξορθολογισμού της κατανάλωσης σύμφωνα με μια οπτική με λιγότερους αποκλεισμούς, όπου οι παράγοντες της τιμής συνδυάζονται με την περιβαλλοντική επίπτωση και το κοινωνικό αποτύπωμα των προϊόντων και των υπηρεσιών, όλα αυτά δε υπό την ανατρεπτική επίδραση του διαδικτύου και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης.

2.2. Η κατοχή αγαθών για προσωπική χρήση, τα ισχυρά νομίματα και η σταθερή, μισθωτή και **ασκούμενη επιτόπου** εργασία θα υποχωρήσουν βαθμιαία, αφήνοντας τη θέση τους στις εικονικές συναλλαγές, την από κοινού πρόσβαση, το ψηφιακό χρήμα και την αυξημένη ευελιξία του εργατικού δυναμικού.

2.3. Κατά τη μετάβαση προς νέα πρότυπα παραγωγής και κατανάλωσης, ορισμένοι κλάδοι της οικονομικής δραστηριότητας συντράχησαν από ισχυρούς κλονισμούς, που προκλήθηκαν από την εμφάνιση νέων παραγόντων, ορισμένοι εκ των οποίων εμπνέονται από ιδεώδη συνεργασίας και δέσμευσης υπέρ της κοινότητας, ενώ άλλοι ενεργούν απλώς με κίνητρο τις επιχειρηματικές ευκαιρίες (χωρίς να σέβονται πάντοτε τις ισότιμες συνθήκες ανταγωνισμού).

2.4. Καθώς υψώθηκαν πολλές φωνές<sup>(3)</sup> που ζητούσαν ένα νέο πλαίσιο ρύθμισης της συνεργατικής κατανάλωσης (που να προωθεί τη χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας για την αξιοποίηση της αποκεντρωμένης πλεονάζουσας ικανότητας, αντί να δημιουργεί νέα κεντρικά μονοπώλια), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να δρομολογήσει μια «ευρωπαϊκή ατζέντα για μια συνεργατική οικονομία», αφού διαπίστωσε ότι οι τοπικές και οι εθνικές αρχές της Ένωσης έχουν αρχίσει να αντιμετωπίζουν την κατάσταση δημιουργώντας ένα συνονθύλευμα διαφορετικών ρυθμιστικών μέτρων. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι η συνεργατική κατανάλωση παρουσιάζει διαφορετικά χαρακτηριστικά ανάλογα με τον εκάστοτε κλάδο.

2.5. Αυτή η κατακερματισμένη προσέγγιση των νέων επιχειρηματικών προτύπων προκαλεί έλλειψη ασφάλειας (σε επίπεδο οικονομικό, ρυθμιστικό, εργασιακό κ.λπ.) και αβεβαιότητα (όσον αφορά την εμπιστοσύνη, τα νέα ψηφιακά μέσα όπως τα blockchains, τα δίκτυα ασφαλείας και την ιδιωτικότητα) ανάμεσα στους παραδοσιακούς φορείς, τους νέους παρόχους υπηρεσιών και τους καταναλωτές, με αποτέλεσμα να περιορίζεται η καινοτομία, η δημιουργία απασχόλησης και η οικονομική ανάπτυξη.

2.6. Η Επιτροπή δημοσίευσε λοιπόν τις ακόλουθες κατευθύνσεις για να βοηθήσει στο έργο τους τους φορείς της αγοράς και τις δημόσιες αρχές των διαφόρων κρατών μελών:

- **Όροι πρόσβασης στην αγορά:** Η υποχρέωση απόκτησης εξουσιοδότησης ή άδειας επιβάλλεται στους παρόχους υπηρεσιών μόνο για την επίτευξη στόχων δημοσίου συμφέροντος. Η απόλυτη απαγόρευση μιας δραστηριότητας πρέπει να επιβάλλεται μόνον ως έσχατη λύση. Οι συνεργατικές πλατφόρμες δεν πρέπει να υπόκεινται σε υποχρέωση εξουσιοδότησης ή άδειας όταν λειτουργούν αποκλειστικά ως διαμεσολαβητές μεταξύ των καταναλωτών και εκείνων που προσφέρουν τη συγκεκριμένη υπηρεσία (π.χ. υπηρεσίες μεταφοράς ή διαμονής). Τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να εισαγάγουν μια διάκριση μεταξύ των πολιτών που προσφέρουν περιστασιακά μια υπηρεσία και των προμηθευτών που ενεργούν ως επαγγελματίες. Ένας τρόπος μπορεί να είναι η θέσπιση ορίων ανάλογα με τα επίπεδα της δραστηριότητας.
- **Καθεστώς ευθύνης:** Οι συνεργατικές πλατφόρμες μπορούν να απαλλάσσονται από την ευθύνη για τις πληροφορίες που αποθηκεύουν για λογαριασμό εκείνων που παρέχουν μία υπηρεσία. Ωστόσο, η απαλλαγή ευθύνης δεν θα πρέπει να ισχύει για τις υπηρεσίες που παρέχουν οι ίδιες, λόγω χάρη τις υπηρεσίες πληρωμής.
- **Προστασία των χρηστών:** Τα κράτη μέλη πρέπει να εγγυώνται τη μέγιστη δυνατή προστασία των καταναλωτών έναντι αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, χωρίς να επιβάλλουν δυσανάλογες υποχρεώσεις ενημέρωσης στους ιδιώτες που παρέχουν υπηρεσίες περιστασιακά.
- **Εργασιακές σχέσεις (αυτοαπασχολούμενοι και υπάλληλοι):** Το εργασιακό δίκαιο υπάγεται, κατά κύριο λόγο, σε εθνική αρμοδιότητα. Συμπληρώνεται από τη νομολογία και ορισμένα ελάχιστα κοινωνικά πρότυπα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για να αποφασίσουν κατά πόσον ένα συγκεκριμένο άτομο μπορεί να θεωρηθεί ότι κατέχει εξαρτημένη θέση εργασίας σε μία πλατφόρμα, τα κράτη μέλη μπορούν να συνεκτιμούν κριτήρια όπως η σχέση εξάρτησης από την πλατφόρμα, η φύση της εργασίας ή η αμοιβή.

<sup>(3)</sup> Μία από τις πρώτες ήταν η ΕΟΚΕ (EE C 177 της 11.6.2014, σ. 1).

- **Φορολόγηση:** Οι πάροχοι υπηρεσιών στα πλαίσια της συνεργατικής οικονομίας πρέπει να φορολογούνται. Η ενδεικνυόμενη φορολόγηση περιλαμβάνει τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων, τη φορολογία των εταιρειών και τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ). Παροτρύνονται τα κράτη μέλη να συνεχίσουν περαιτέρω την απλούστευση και διασαφήνιση της εφαρμογής των φορολογικών κανόνων στη συνεργατική οικονομία. Οι συνεργατικές πλατφόρμες θα πρέπει να προσφέρουν την πλήρη συνεργασία τους στις εθνικές αρχές για την καταχώριση της οικονομικής δραστηριότητας και τη διευκόλυνση της είσπραξης των φόρων.

### 3. Γενικές παρατηρήσεις σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής

3.1. Η Επιτροπή δημιουργεί σύγχυση εξομοιώνοντας τις ψηφιακές πλατφόρμες με τη συνεργατική οικονομία, χωρίς να επιχειρεί μια εννοιολογική προσέγγιση που να συσχετίζει τη συνεργατική οικονομία με την κοινή ωφέλεια, με βάση την αναγνώριση των θετικών εξωτερικών της επιδράσεων όσον αφορά την εφαρμογή στην πράξη των αρχών της συνεργασίας και της αλληλεγγύης.

3.2. Στην ανακοίνωσή της η Επιτροπή δεν επιτυγχάνει αυτό που θα έπρεπε να είναι ο κύριος στόχος της και δεν εκπληρώνει τις θεμιτές προσδοκίες των ενδιαφερομένων —δηλαδή τον προσδιορισμό του προτύπου και των παραμέτρων ενός σαφούς και διαφανούς νομικού πλαισίου, εντός του οποίου οι ποικίλες μορφές της συνεργατικής οικονομίας να μπορούν να αναπτυχθούν και να λειτουργούν στον ευρωπαϊκό χώρο, να υποστηρίζονται και να εφαρμόζονται με μεγαλύτερη αξιοπιστία και εμπιστοσύνη.

3.3. Από την πλευρά του, το πρότυπο της ψηφιακής οικονομίας παρουσιάζει τέσσερις ιδιαιτερότητες: μετεγκατάσταση δραστηριοτήτων, κεντρικό ρόλος των ψηφιακών πλατφορμών, σημασία των δικτύων και μαζική άντληση δεδομένων<sup>(4)</sup>. Παρ' ότι πρόκειται για πεδία διαφορετικής φύσης, η ψηφιακή οικονομία έχει κοινά στοιχεία με τη συνεργατική οικονομία, δεδομένου ότι συχνά λειτουργούν σε παρεμφερή περιβάλλοντα: συμμετοχικά δίκτυα, ασαφή σύνορα μεταξύ προσωπικού και επαγγελματικού πεδίου, μεταξύ σταθερής και περιστασιακής απασχόλησης, μεταξύ αυτοαπασχόλησης και εξαρτημένης εργασίας κ.λπ.

3.4. Για να διευκολύνει την εννοιολογική οριοθέτηση, η ΕΟΚΕ προτείνει να εισαγάγει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή την έννοια της «**μη αμοιβαίας φιλοκοινωνικής συμπεριφοράς**» της συνεργατικής οικονομίας, να θεσπίσει σαφή διάκριση της μη κερδοσκοπικής κοινής χρήσης και να καθιερώσει έναν χώρο αλληλεπίδρασης για τη συνεργατική κατανάλωση, παραγωγή, χρηματοδότηση και γνώση.

3.5. Εν κατακλείδι, το πρότυπο της συνεργατικής οικονομίας προϋποθέτει μια μεταλλαγή όχι απλώς σε οικονομικό, αλλά επίσης σε κοινωνικό και σε περιβαλλοντικό επίπεδο. Αυτό υποδεικνύεται στην ίδια την ανακοίνωση όταν γίνεται αναφορά στη βιωσιμότητα και στη μετάβαση προς μια κυκλική οικονομία ή ακόμη όταν οι κοινωνικές αγορές περιγράφονται ως χαρακτηριστικοί χώροι της συνεργατικής οικονομίας.

3.6. Η προβολή των στοιχείων αυτών δείχνει ότι προσεγγίζεται αποσπασματικά η σπουδαιότητα που έχουν σήμερα οι συνεργατικές πρωτοβουλίες, πράγμα που συμβαίνει επίσης όταν η ανάλυση περιορίζεται στην ανταλλαγή υπηρεσιών ή στις συνεργατικές πλατφόρμες, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη πτυχές όπως η επανακυκλοφορία και η ανταλλαγή αγαθών, η μεγιστοποίηση της χρήσης περιουσιακών στοιχείων ή η δημιουργία κοινωνικών δεσμών.

3.7. Όσον αφορά τα ζητήματα που αφορούν την αβεβαιότητα ως προς την εφαρμογή νομικών πλαισίων για τη ρύθμιση των πρωτοβουλιών συνεργατικής οικονομίας, παρ' ότι αληθεύουν οι δυσχέρειες που προβάλλει η Επιτροπή, εξίσου αληθεύει και η επιθυμία «τυποποίησης» και «ευθυγράμμισης» ενός νέου οικονομικού προτύπου προς τα «παραδοσιακά κριτήρια αξιολόγησης». Αυτό ενδέχεται να απαιτήσει προσπάθειες για τη διαμόρφωση νέων κριτηρίων και προτύπων για τη νομική, εργασιακή και φορολογική του αντιμετώπιση, ιδίως από την άποψη της μετάβασης προς ένα νέο πρότυπο παραγωγής και κατανάλωσης, που συνεπάγεται επαναπροσδιορισμό των εμπλεκόμενων παραγόντων.

3.8. Ομοίως, για να γίνεται λόγος για μια **νέα οικονομία, με λιγότερους αποκλεισμούς, που δημιουργεί κοινωνική συνοχή**, θα πρέπει να αποκτήσουν όλοι οι πολίτες ψηφιακές και οικονομικές δυνατότητες ώστε να μπορούν να έχουν πρόσβαση σε αυτήν και να επωφελούνται από αυτήν. Επιπλέον, οι δημόσιες πολιτικές πρέπει να μεριμνούν για τη δυνατότητα πλήρους πρόσβασης στη νέα οικονομία των πλέον ευάλωτων σε ψηφιακό αποκλεισμό ατόμων, ιδίως δε των ατόμων με αναπηρία.

3.9. Τέλος, η ΕΟΚΕ δεν μπορεί να παραβλέψει τις παρακάτω πτυχές, που δεν εξετάζονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής:

- Από τον προβληματισμό για τη συνεργατική οικονομία δεν μπορεί να αποκρυφθεί η ανάγκη εξέτασης των λειτουργικών μέσων δράσης, όπως τα ψηφιακά, εικονικά και κοινωνικά νομίσματα. Λόγω της επίδρασης των blockchains, η δεύτερη γενιά χρηστών του διαδικτύου, οι επιχειρηματίες και οι παραδοσιακοί φορείς εφευρίσκουν νέους τρόπους για να επιτελούνται οι οκτώ βασικές λειτουργίες των χρηματοπιστωτικών διαμεσολαβητών, μέσω παγκοσμίως κατανομημένων λογιστικών βιβλίων, της τεχνολογίας και των bitcoin (ψηφιακών νομισμάτων).
- Λαμβανομένου υπόψη ότι οι βασικοί πυλώνες της συνεργατικής μετάβασης συνίστανται στη δυάδα ενέργεια συν πληροφορία, καμία ανάλυση σχετικά με τη συνεργατική οικονομία δεν μπορεί να αγνοεί τη μεταβίβαση διανοητικής ιδιοκτησίας με βάση την ανταλλαγή γνώσεων και τους κώδικες ανοιχτής πρόσβασης, ούτε και τον κλάδο της ενέργειας.

<sup>(4)</sup> Charrié J. και Janin L., *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière* (Το ψηφιακό περιβάλλον: πώς μπορεί να ρυθμιστεί μια οικονομία χωρίς σύνορα), 2015.



— Οι συνέπειες που αφορούν τα εργασιακά —όπως η τάση προς υπερβολική ελαστικότητα στην αγορά εργασίας, η αποδόμηση των εξουσιών συλλογικής διαπραγμάτευσης για τους εργαζομένους της συνεργατικής οικονομίας, ο κίνδυνος εξατομίκευσης στην αγορά εργασίας, η έλλειψη κατάρτισης, οι ενδεχόμενες δυσμενείς επιπτώσεις των συστημάτων εξειδίκευσης—, καθώς και την επεξεργασία των αλγορίθμων πρέπει να μελετηθούν βαθύτερα.

#### 4. Ειδικές παρατηρήσεις σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής: **καίρια ζητήματα**

##### 4.1. **Απαιτήσεις πρόσβασης στην αγορά, οικονομίες κλίμακας και «αποτελέσματα δικτύου» σε τοπικό επίπεδο**

4.1.1. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ —ειδικότερα δε με την οδηγία για τις υπηρεσίες και την οδηγία για το ηλεκτρονικό εμπόριο— και δεδομένου ότι η διεύρυνση του φάσματος των προσφορών τόνώνει την κατανάλωση, τα κράτη μέλη οφείλουν να προωθήσουν την πρόσβαση στις συνεργατικές αγορές θέσπιζοντας ενδεχομένως προϋποθέσεις αποκλειστικά για λόγους δημόσιου συμφέροντος, που θα πρέπει να αιτιολογούνται δεόντως. Αναμένεται να προκύψει σύγκρουση νομικών κανόνων, δεδομένου ότι η συνεργατική οικονομία δημιουργεί νέους τρόπους για την παροχή ήδη γνωστών υπηρεσιών, οι οποίες κατά παράδοση υπόκειντο σε αυστηρές ρυθμίσεις.

4.1.2. Αξίζει να αναφερθεί επ' αυτού ότι, καθώς η συνεργατική οικονομία λαμβάνει ποικίλες μορφές πρωτοβουλιών που δεν περιορίζονται ούτε τοπικά ούτε χρονικά, πρέπει αντιμετωπιστεί κατά τρόπο ανοιχτό και «μη τοπικό», και συνεπώς οποιοσδήποτε τυχόν περιορισμός που θα στηρίζεται σε εδαφικά κριτήρια αποκλεισμού ενδέχεται να προκαλέσει φορολογικό και κοινωνικό ανταγωνισμό που θα στρεβλώνει τη θετική της επίδραση.

4.1.3. Επομένως, πέρα από την επίκληση του επιχειρήματος της διεθνικής πρόσβασης στην αγορά, η συνεργατική οικονομία θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως έκφραση χειραφέτησης των πολιτών (οφέλη σε ανθρώπινο δυναμικό), που συσχετίζεται με δύο βασικά ζητήματα: αφενός μεν, την αρχή της εναρμόνισης, ώστε να αποτραπούν αποκλίνουσες αντιμετώπισεις που θα οδηγούσαν σε νέες ασυμμετρίες στην αγορά· αφετέρου δε, την ανάγκη προώθησης πρακτικών από κοινού ρύθμισης<sup>(5)</sup> (πρότυπα: ρύθμιση μεταξύ ομοτίμων, οργανισμοί αυτορρύθμισης και κατ' εξουσιοδότηση ρύθμιση μέσω δεδομένων).

4.1.4. Η ΕΟΚΕ, όπως ακριβώς και η Επιτροπή, τάσσεται υπέρ μιας πιο ευέλικτης ρύθμισης των αγορών υπηρεσιών (νέοι ορισμοί της εργασίας στη συνεργατική οικονομία)· υποστηρίζει λοιπόν ότι πρέπει να σταθμίζεται στο κάθε κράτος μέλος η αιτιολόγηση και η αναλογικότητα της εφαρμοστέας στη συνεργατική οικονομία νομοθεσίας, με γνώμονα στόχους **δημοσίου συμφέροντος** (ρύθμιση για την αντιμετώπιση αδυναμιών της αγοράς χάρη στην τόνωση της εμπιστοσύνης) και με συνεκτίμηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των διαφόρων επιχειρηματικών προτύπων και των μέσων που σχετίζονται με την πρόσβαση, την ποιότητα και την ασφάλεια.

4.1.5. Ομοίως, η ΕΟΚΕ τονίζει ότι το συγκεκριμένο πρότυπο, λόγω των εγγενών χαρακτηριστικών του, οδηγεί στη δημιουργία εργαλείων αξιολόγησης της φήμης και διαβάθμισης των παρόχων, τα οποία, παρ' ότι πληρούν τον στόχο δημόσιου συμφέροντος να μειώνουν τους κινδύνους για τους καταναλωτές που συνδέονται με την ασύμμετρη πληροφόρηση, μπορούν επίσης να οδηγήσουν σε «δυσμενή επιλογή» και σε «ηθικό κίνδυνο». Επί του προκειμένου, οι δημόσιες αρχές και οι φορείς που διαχειρίζονται τις ψηφιακές πλατφόρμες οφείλουν να μεριμνούν για την ποιότητα και την αξιοπιστία των πληροφοριών, των αξιολογήσεων και των διαβαθμίσεων που αφορούν τις συνεργατικές πλατφόρμες, προσφεύγοντας σε ανεξάρτητους οργανισμούς ελέγχου.

4.1.6. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι η θέσπιση κατώτατων ορίων για τη διάκριση, ανά κλάδο, της παροχής υπηρεσιών σε επαγγελματική βάση από την παροχή υπηρεσιών σε μη επαγγελματική βάση μπορεί να οδηγήσει σε μια μεθοδολογία χρήσιμη για την υπέρβαση του κατακεραματισμού των αγορών της ΕΕ. Ωστόσο, αυτό ενδέχεται να μην αποδειχθεί τόσο αποτελεσματικό όσο εικάζεται για την ενσωμάτωση των μη επαγγελματικών σχέσεων μεταξύ ομοτίμων.

##### 4.2. **Καθεστώτα ευθύνης και ασφαλίσεις**

4.2.1. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι η διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος ευθύνης των μεσαζόντων<sup>(6)</sup> είναι καθοριστική για την ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

4.2.2. Προκειμένου να ενισχυθεί η αξιοπιστία και η εμπιστοσύνη, ζήτημα καίριας σημασίας για την ανάπτυξη της συνεργατικής οικονομίας, η ΕΟΚΕ επιμένει, όπως και η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, να υιοθετούν οι πλατφόρμες εθελοντικά περιοριστικά μέτρα για την καταπολέμηση του παράνομου διαδικτυακού περιεχομένου μέσω επικουρικών ή βασικών δραστηριοτήτων, χωρίς ωστόσο να αποποιούνται την απαλλαγή ευθύνης.

<sup>(5)</sup> ΕΕ C 303 της 19.8.2016, σ. 36.

<sup>(6)</sup> Σύμφωνα με την οδηγία για το ηλεκτρονικό εμπόριο.

4.2.3. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει ότι η συνεργατική δραστηριότητα θα ήταν σκόπιμο να εξετάζεται υπό την ευρεία έννοια, ανεξάρτητα από τον κεντρικό ρόλο που αποδίδεται στις ψηφιακές πλατφόρμες, για να μην απομακρύνεται από το πνεύμα της μέριμνας για τα κοινά το οποίο την εμπνέει.

#### 4.3. Προστασία των χρηστών

4.3.1. Σε μια νέα κατάσταση πραγμάτων, όπου τα όρια μεταξύ παραγωγού και καταναλωτή διαχέονται («σύμβουλοι χειραφέτησης, συνδημιουργοί, συλλογικοί μικροχρηματοδότες, ομότιμοι, πελάτες»), η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ένα σύστημα που να εγγυάται τα δικαιώματα των καταναλωτών. Εντούτοις, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων της συνεργατικής οικονομίας, δεν πρέπει να περιχαρακωθεί σε στενά πλαίσια η ποικιλομορφία των πρωτοβουλιών που αυτή προσφέρει.

4.3.2. Επομένως, στις πολυμερείς σχέσεις που δημιουργεί θα πρέπει να περιληφθούν και εκείνες που προκύπτουν από την εμφάνιση της μορφής του **παραγωγού καταναλωτή** (πρόκειται για την πλέον σημαντική οικονομική συνεισφορά στη συνεργατική οικονομία, πρέπει λοιπόν να προστατευθεί, να διασφαλιστεί και να προσδιοριστεί), η οποία καλείται να αναλάβει έντονα πρωταγωνιστικό ρόλο στη συνεργατική οικονομία, όπως επίσης και οι διαδικασίες δημιουργίας κοινής αξίας, κυρίως υπό το πρίσμα της κυκλικής οικονομίας και της οικονομίας της λειτουργικότητας.

4.3.3. Η ΕΟΚΕ ανέκαθεν τάσσεται υπέρ των ισότιμων συνθηκών ανταγωνισμού. Σύμφωνα με τις αρχές που περιλαμβάνονται στο έγγραφο κατευθύνσεων σχετικά με τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, οι παράγοντες που πρέπει να σταθμίζονται για να διακρίνεται ο καταναλωτής από τον εμπορευόμενο είναι —κατά τρόπο μη περιοριστικό<sup>(7)</sup>— οι εξής: **η συχνότητα παροχής των υπηρεσιών, ο κερδοσκοπικός ή μη σκοπός και το ύψος του κύκλου εργασιών.**

4.3.4. Η ΕΟΚΕ εγκρίνει την τοποθέτηση αυτή, παρ' ότι προειδοποιεί ότι θα χρειαστεί να επανεξεταστεί η οπτική της, καθώς και η ενδεχόμενη σκοπιμότητα συμπερίληψης και άλλων παραγόντων κατά την εφαρμογή κριτηρίων για μια σωστή κατηγοριοποίηση, χωρίς φιλοδοξία εξαντλητικής θεώρησης, δεδομένου ότι η συνεργατική οικονομία μπορεί να εκφράζεται με πολύ σύνθετους και ποικίλους τρόπους και το μέλλον της είναι δύσκολο να προσδιοριστεί σαφώς (το πρότυπο θα πρέπει να είναι ανεξάρτητο, μεταβιβάσιμο, καθολικό και ανοιχτό στην καινοτομία).

4.3.5. Η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει ότι η καλύτερη μέθοδος για την τόνωση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών είναι η αύξηση της αξιοπιστίας και της εμπιστοσύνης των υπηρεσιών μεταξύ ομοτίμων (ένας «ασφαλής λιμένας» για ειδικές πλατφόρμες συνεργατικής οικονομίας που να καθιστά δυνατή την παροχή υπηρεσιών, την κατάρτιση, την ασφάλιση και άλλες μορφές προστασίας) μέσω κατάλληλων υπηρεσιών<sup>(8)</sup> διαδικτυακής αξιολόγησης και εξωτερικής πιστοποίησης (σήμανση ποιότητας) και ενός νέου συστήματος «αστικής διατησίας». Η παραδοχή αυτή συνδέεται άμεσα με την εμπιστοσύνη και τη φήμη που αποδίδεται στην αρμονική ανάπτυξη της συνεργατικής οικονομίας μέσα σε ένα νέο πλέγμα οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών δεδομένων.

#### 4.4. Αυτοαπασχολούμενοι και υπάλληλοι στη συνεργατική οικονομία

4.4.1. Στα πλαίσια του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ανεπιφύλακτα την αναθεώρηση του νομικού κεκτημένου με στόχο την εξασφάλιση δίκαιων εργασιακών συνθηκών και κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, με βάση τα εξής κριτήρια (αθροιστικά): σχέση εξάρτησης του προσφέροντος την υπηρεσία· φύση της εργασίας· ύπαρξη αμοιβής.

4.4.2. Πιο συγκεκριμένα, τηρουμένων των εθνικών αρμοδιοτήτων, πρέπει να θεσπιστεί νομικό πλαίσιο για τους εργαζομένους που θα προσδιορίζει επακριβώς το εργασιακό τους καθεστώς: αξιοπρεπή αμοιβή και δικαίωμα συμμετοχής σε συλλογικές διαπραγματεύσεις, προστασία ενάντια στην αυθαιρεσία, δικαίωμα αποσύνδεσης ώστε να οριοθετείται ο χρόνος ψηφιακής απασχόλησης εντός των ορίων της αξιοπρέπειας κ.λπ.

4.4.3. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ότι πρέπει να μελετηθούν περαιτέρω τα εργασιακά πρότυπα της συνεργατικής οικονομίας που συνδέονται με τη μη αμοιβαία φιλοκοινωνική συμπεριφορά.

4.4.4. Η ιδιαιτερότητα της συνεργατικής οικονομίας ως μοχλού απασχόλησης πρέπει να αντιμετωπιστεί κατά ομοιόμορφο τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη, ούτως ώστε οι πολιτικές που θα εφαρμοστούν να μην υπονομεύουν τη συνεργατική πρακτική και να διαπνέονται από πιο έντονο επιχειρηματικό πνεύμα όσον αφορά την εκκόλαψη νέων επιχειρήσεων, την ανεξαρτησία και τις υποδομές.

#### 4.5. Φορολογία

4.5.1. Η ΕΟΚΕ, έχοντας επίγνωση των κινδύνων του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού και της φορολογικής αδιαφάνειας στον χώρο της ψηφιακής οικονομίας, πιστεύει ότι πρέπει να οικοδομηθεί ένα σύστημα ελέγχου των εμπορικών ροών μέσα από τις ψηφιακές πλατφόρμες, δεδομένου ότι αυτές είναι που μπορούν να παρακολουθήσουν τα ίχνη του προϊόντος ή της υπηρεσίας και να διευκολύνουν την είσπραξη των φόρων. Η περίπτωση της Εσθονίας όσον αφορά τις πλατφόρμες από κοινού χρήσης οχημάτων αποτελεί παράδειγμα προς μίμηση και για τα λοιπά κράτη μέλη.

<sup>(7)</sup> Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, κανένα από τα στοιχεία αυτά δεν αρκεί από μόνο του για να μπορεί ένας πάροχος υπηρεσιών να θεωρηθεί εμπορευόμενος.

<sup>(8)</sup> Πρέπει να υπόκεινται σε στενή επιτήρηση και έλεγχο.

4.5.2. Η προσαρμογή των διαφόρων μορφών φορολόγησης, ιδίως του ΦΠΑ, στα πρότυπα της συνεργατικής οικονομίας θα απαιτήσει σημαντικές τροποποιήσεις. Επίσης, οι ψηφιακές πλατφόρμες —τα κέρδη των οποίων προέρχονται κατά μεγάλο μέρος από την πώληση των δεδομένων ιδιωτών σε εμπορικές επιχειρήσεις— πρέπει να υπόκεινται πλήρως στη φορολογία επιχειρήσεων εκεί όπου ασκείται η δραστηριότητα, ώστε να αποτρέπεται ο φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ κρατών μελών.

4.5.3. Η ΕΟΚΕ, γνωρίζοντας τη σημασία της χρηστής φορολογικής διαχείρισης, τάσσεται υπέρ της δημιουργίας ειδικών μέσων (ενιαίων θυρίδων και ηλεκτρονικής ανταλλαγής πληροφοριών), καθώς και μέτρων διοικητικής απλούστευσης, εναρμόνισης, διαφάνειας και συνεργασίας μεταξύ φορολογικών αρχών.

#### 4.6. Έλεγχος

4.6.1. Οι δραστηριότητες ελέγχου που προτείνονται στην ανακοίνωση είναι κατάλληλες για τον επιδιωκόμενο σκοπό. Ειδικότερα, η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την ενίσχυση του διαλόγου μεταξύ ενδιαφερόμενων μερών (εργοδοτικών και συνδικαλιστικών οργανώσεων, συλλόγων καταναλωτών κ.λπ.) με στόχο τον εντοπισμό ορθών πρακτικών και την ανάπτυξη πρωτοβουλιών αυτορρύθμισης και από κοινού ρύθμισης που να συνεκτιμούν τα νέα χαρακτηριστικά της συνεργατικής οικονομίας<sup>(9)</sup> σε ευρωπαϊκή κλίμακα (π.χ. στους κλάδους της διαμονής, των μεταφορών, των εμπορικών ακινήτων, της ιατροφαρμακευτικής περιθαλψής και της παροχής ενέργειας).

Βρυξέλλες, 15 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(9)</sup> ΕΕ C 303 της 19.8.2016, σ. 36.

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή — Το ετήσιο πρόγραμμα εργασιών της Ένωσης για την ευρωπαϊκή τυποποίηση για το 2017»**

[COM(2016) 357 final]

(2017/C 075/07)

Μόνη εισηγήτρια: **η κ. Elżbieta SZADZIŃSKA**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 17.8.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο τμήμα	Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	17.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521η
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	206/0/3

### 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) χαιρετίζει το ετήσιο πρόγραμμα εργασιών της Ένωσης για την ευρωπαϊκή τυποποίηση για το 2017, το οποίο εντάσσεται σε μια ευρεία δέσμη πρωτοβουλιών για την τυποποίηση.

1.2. Το ετήσιο πρόγραμμα που υπέβαλε η Επιτροπή αποτελεί τη συνέχεια και συμπληρώνει τα προτεινόμενα μέτρα του αντίστοιχου προγράμματος για το 2016, για τα οποία η ΕΟΚΕ έχει ήδη διατυπώσει τις απόψεις της σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της <sup>(1)</sup>.

1.3. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει εκ νέου τη σημασία των προτύπων προκειμένου η ενιαία αγορά να καταστεί πιο ανταγωνιστική και να αναπτυχθούν νέα προϊόντα και νέες υπηρεσίες, και επίσης για να ενισχυθεί η ποιότητα και η ασφάλειά τους προς όφελος των καταναλωτών, των επιχειρήσεων και του περιβάλλοντος.

1.4. Ως εκπρόσωπος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ ενός τέτοιου συστήματος τυποποίησης, το οποίο ανταποκρίνεται στις ανάγκες τόσο της κοινωνίας όσο και της οικονομίας

1.5. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει εκ νέου ότι η διασφάλιση του πλουραλισμού ενός ευρωπαϊκού συστήματος τυποποίησης με τη συμπερίληψη σε αυτό των οργανώσεων που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1025/2012 εγγυάται μεγαλύτερη διαφάνεια και καλύτερη πρόσβαση στο σύστημα αυτό. Η συμμετοχή των εκπροσώπων της κοινωνίας στο σύστημα τυποποίησης δεν θα πρέπει να περιορίζεται στο επίπεδο της ΕΕ. Οι ενδιαφερόμενοι φορείς θα πρέπει να μπορούν να συμμετέχουν επίσης στα εθνικά συστήματα τυποποίησης.

1.6. Τα πρότυπα αναπτύσσονται για να υποστηριχθούν οι ενωσιακές νομοθεσίες και πολιτικές (πρότυπα σε σχέση με τη «νέα νομοθετική προσέγγιση», σχετικά με την ενεργειακή ένωση κ.λπ.). Επιπλέον, η ανάπτυξη της ψηφιοποίησης στον κλάδο της βιομηχανίας, στην αλυσίδα εφοδιασμού και στον τομέα των υπηρεσιών σημαίνει ότι τα πρότυπα στον τομέα των ΤΠΕ και τα πρότυπα για τις υπηρεσίες διαδραματίζουν ζωτικό ρόλο στην άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων σε διάφορους οικονομικούς κλάδους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει στο πλαίσιο αυτό το γεγονός ότι η λήψη μέτρων σε αμότερους τους προαναφερόμενους τομείς θα αποτελέσει μείζονα προτεραιότητα, στοιχείο το οποίο επικροτείται από την ΕΟΚΕ.

1.7. Συγχρόνως, η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι η ανταγωνιστικότητα των ΜΜΕ θα πρέπει να υποστηλωθεί με τη συμμετοχή τους στη διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής των προτύπων, καθώς και με τη δρομολόγηση των ενδεδειγμένων μέτρων ευαισθητοποίησης όσον αφορά τα οφέλη που απορρέουν από αυτά τα πρότυπα.

<sup>(1)</sup> ΕΕ C 303 της 19.8.2016, σ. 81, η γνωμοδότηση με θέμα «Ευρωπαϊκά πρότυπα για τον 21ο αιώνα» (INT/794, ΕΕ C 34 της 2.2.2017, σ. 86) και η γνωμοδότηση με θέμα «Προτεραιότητες τυποποίησης στον τομέα των ΤΠΕ για την ψηφιακή ενιαία αγορά» ΕΕ C 487 της 28.12.2016, σ. 92.

1.8. Στις διαπραγματεύσεις για τη διατλαντική εταιρική σχέση συναλλαγών και επενδύσεων (TTIP — Transatlantic Trade and Investment Partnership) που διεξάγει επί του παρόντος η Επιτροπή, καθώς και στις ήδη ολοκληρωθείσες διαπραγματεύσεις για τη συνολική οικονομική και εμπορική συμφωνία ΕΕ — Καναδά (ΣΟΕΣ) (Comprehensive Economic and Trade Agreement — CETA), το θέμα της τυποποίησης βρίσκεται στο επίκεντρο των συζητήσεων, λόγω των εκάστοτε διαφορετικών συστημάτων. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι οι ενδιαφερόμενοι φορείς θα πρέπει να ενημερώνονται σχετικά με τις διαφορές μεταξύ των συστημάτων τυποποίησης των διαπραγματευόμενων μερών, ενώ θα πρέπει να αναδεικνύονται επίσης οι πιθανοί κίνδυνοι και τα οφέλη που προκύπτουν από αυτές τις διαφορές.

1.9. Η ΕΟΚΕ στηρίζει την πρόταση για την καθιέρωση ενός ευρωπαϊκού διοργανικού διαλόγου σχετικά με την τυποποίηση, άποψη την οποία έχει ήδη εκφράσει σε προηγούμενη γνωμοδότησή της <sup>(2)</sup>.

1.10. Η ΕΟΚΕ επικροτεί επίσης την πρόταση της Επιτροπής να διερευνηθεί ο οικονομικός και κοινωνικός αντίκτυπος της τυποποίησης.

## 2. Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

2.1. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1025/2012, η Επιτροπή υποβάλλει στην υπό εξέταση ανακοίνωση το ετήσιο πρόγραμμα εργασιών της Ένωσης για την ευρωπαϊκή τυποποίηση για το 2017.

2.2. Το ετήσιο πρόγραμμα εργασιών αποτελεί μέρος μιας ολοκληρωμένης δέσμης πρωτοβουλιών για την τυποποίηση, στην οποία συμπεριλαμβάνονται επίσης η ανακοίνωση της Επιτροπής με θέμα «Ευρωπαϊκά πρότυπα για τον 21ο αιώνα», ένα έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για την τυποποίηση στον τομέα των υπηρεσιών, καθώς και η ανακοίνωση για την έκθεση, βάσει του άρθρου 24, σχετικά με την εφαρμογή του προαναφερόμενου κανονισμού.

2.3. Το πρόγραμμα εργασιών για την τυποποίηση για το 2017 συμπληρώνει τις δράσεις που είχαν περιληφθεί στο πρόγραμμα εργασιών για το 2016, οι περισσότερες από τις οποίες βρίσκονται στο στάδιο της υλοποίησης.

2.4. Οι στρατηγικές προτεραιότητες για την ευρωπαϊκή τυποποίηση για το 2017 είναι οι ακόλουθες:

- τυποποίηση στον τομέα των ΤΠΕ για την ψηφιακή ενιαία αγορά <sup>(3)</sup>,
- τυποποίηση των υπηρεσιών,
- ανάπτυξη προτύπων και παραδοτέων τυποποίησης από τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης στους εξής τομείς: συνδεδεμένη ψηφιακή ενιαία αγορά· ανθεκτική ενεργειακή ένωση συνοδευόμενη από μακρόπνοη πολιτική όσον αφορά την κλιματική αλλαγή· βαθύτερη και δικαιότερη εσωτερική αγορά με ενισχυμένη βιομηχανική βάση,
- διεθνής συνεργασία στον τομέα της τυποποίησης,
- υποστήριξη της τυποποίησης μέσω της επιστημονικής έρευνας.

2.5. Για να ενισχυθεί η τεκμηρίωση του ετήσιου κύκλου διακυβέρνησης της πολιτικής τυποποίησης της ΕΕ, η Επιτροπή θα αναλάβει επίσης τις εξής δύο πρωτοβουλίες:

- θα αναλύσει τον οικονομικό και κοινωνικό αντίκτυπο της τυποποίησης,
- θα καθιερώσει έναν διοργανικό διάλογο.

## 3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της σχετικά με το τρέχον πρόγραμμα εργασιών για την τυποποίηση, δεδομένου ότι η εφαρμογή προτύπων στην παραγωγή και στον τομέα των υπηρεσιών συμβάλλει —όπως έχει ήδη πολλάκις υπογραμμίσει— στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας στην ενιαία αγορά.

3.2. Η ΕΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι τα μέτρα που πρότεινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο προηγούμενο ετήσιο πρόγραμμά της θα συνεχιστούν, στοιχείο το οποίο διασφαλίζει μια συνέχεια, αλλά και την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της στρατηγικής για την εσωτερική αγορά.

<sup>(2)</sup> Γνωμοδότηση INT/794 με θέμα «Ευρωπαϊκά πρότυπα για τον 21ο αιώνα» (ΕΕ C 34 της 2.2.2017, σ. 86).

<sup>(3)</sup> Το θέμα της ανακοίνωσης της Επιτροπής COM(2016) 176 final, της 19.4.2016, επί της οποίας η ΕΟΚΕ εξέδωσε τη γνωμοδότησή της (ΕΕ C 487 της 28.12.2016, σ. 92).

3.2.1. Στο ετήσιο πρόγραμμα εργασιών για το 2017 διασαφηνίζονται και εμπλουτίζονται οι προτεραιότητες που βρίσκονται ήδη στο στάδιο της υλοποίησης. Στην προκειμένη περίπτωση στόχο αποτελεί η προσαρμογή του ευρωπαϊκού συστήματος τυποποίησης στη μεταβαλλόμενη διεθνή κατάσταση και στις προκλήσεις της παγκόσμιας αγοράς.

#### 4. Στρατηγικές προτεραιότητες για την ευρωπαϊκή τυποποίηση

4.1. Σε μια εποχή ταχείας ανάπτυξης των τεχνολογιών των πληροφοριών, είναι ζωτικής σημασίας να καταρτιστούν τα ενδεδειγμένα πρότυπα ούτως ώστε να εξασφαλιστεί η διαλειτουργικότητα και η ασφάλεια στον κυβερνοχώρο.

4.1.1. Τεχνολογίες όπως οι επικοινωνίες 5G, η νεφούπολογιστική, το διαδίκτυο των αντικειμένων και οι τεχνολογίες μαζικών δεδομένων χρησιμοποιούνται σε τομείς όπως: η ηλεκτρονική υγεία, η έξυπνη ενέργεια, οι έξυπνες πόλεις, οι προηγμένες βιομηχανικές μέθοδοι και τα διασυνδεδεμένα και αυτοματοποιημένα οχήματα, και για τους σκοπούς αυτούς απαιτούνται κατάλληλα πρότυπα για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο και κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τη διαχείριση του κινδύνου και τους ελέγχους για τις εποπτικές αρχές και τους ρυθμιστικούς φορείς.

4.1.2. Το επίπεδο ασφάλειας, προστασίας των δεδομένων και πρόσβασης στο διαδίκτυο των αντικειμένων χρειάζεται ακόμη να βελτιωθεί. Η τυποποίηση στον συγκεκριμένο τομέα μπορεί να αποτελέσει βασικό προαπαιτούμενο για τη διαλειτουργικότητα του διαδικτύου των αντικειμένων, καθώς και για τη διασφάλιση της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο, την προστασία των δεδομένων και την προσβασιμότητα για τους καταναλωτές.

4.2. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει το γεγονός ότι η Επιτροπή θα ζητήσει από τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης (ΕΟΤ) να προβούν σε μια επανεξέταση των υφιστάμενων κατάλληλων προτύπων προτού ζητήσει την ανάπτυξη νέων προτύπων.

4.2.1. Ταυτοχρόνως, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι, προς όφελος των μελλοντικών εργασιών, θα ήταν σκόπιμο να κοινοποιούνται στους ενδιαφερόμενους φορείς οι εν εξελίξει εντολές που έχει λάβει η Επιτροπή για την κατάρτιση προτύπων, καθώς και οι εντολές που έχουν ολοκληρωθεί ή αναστάλησαν.

4.2.2. Κατά την αξιολόγηση των ισχυόντων προτύπων θα πρέπει να εξετάζεται κατά πόσον αυτά τα πρότυπα ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες των ευάλωτων ομάδων, π.χ. των ατόμων με αναπηρίες. Ένα παράδειγμα θα μπορούσαν να αποτελέσουν τα πρότυπα σχετικά με την ηλεκτρονική υπογραφή, τα οποία δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των καταναλωτών με αναπηρίες. Σε αυτήν την περίπτωση θα ήταν αιτιολογημένη η κατάρτιση ενός νέου προτύπου.

4.2.3. Όταν δρομολογούνται νέες διαδικασίες τυποποίησης, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, όπου αυτό είναι σκόπιμο, οι ειδικές ανάγκες των ευάλωτων ομάδων —όπως, για παράδειγμα, των ατόμων με αναπηρίες— ως μέρος του ορισμού των όρων που απαιτούνται για τη διαδικασία τυποποίησης. Θα πρέπει να θεσπιστεί μια νέα διαδικασία χάρη στην οποία οι εμπειρογνώμονες για θέματα προσβασιμότητας και οι εκπρόσωποι οργανώσεων ατόμων με αναπηρία να μπορούν, κατά περίπτωση, να συμμετέχουν χωρίς κόστος στις σχετικές διαδικασίες τυποποίησης.

4.3. Η ΕΟΚΕ έχει επανειλημμένα υπογραμμίσει τον καθοριστικό αντίκτυπο που έχουν τα πρότυπα στην ποιότητα των προϊόντων και των υπηρεσιών στην ενιαία αγορά. Επιδοκιμάζει επομένως τα σχέδια της Επιτροπής να βελτιώσει την ανάπτυξη των προτύπων για τις υπηρεσίες μέσα από την εποπτεία των εθνικών προτύπων και των απαιτήσεων της αγοράς και με τον προσδιορισμό των τομέων όπου πρέπει να εκπονηθούν καινούργια πρότυπα.

4.3.1. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με τη σύσταση της Επιτροπής σύμφωνα με την οποία οι εθνικοί οργανισμοί τυποποίησης θα πρέπει να αποφασίζουν αν, όταν αναπτύσσουν ένα εθνικό πρότυπο υπηρεσιών, θα εξετάζουν την ευρωπαϊκή διάσταση ή αν θα ήταν καλύτερο να αναπτυχθεί, αντ' αυτού, ένα ευρωπαϊκό πρότυπο υπηρεσιών. Αυτό θα μπορούσε να συμβάλλει στην κατάργηση των εμποδίων και των δυνητικά συγκρουόμενων προτύπων στον τομέα των υπηρεσιών.

4.4. Η ολοένα και μεγαλύτερη διάδοση των επιγραμμικών υπηρεσιών, τόσο των ιδιωτικών όσο και των δημόσιων (νοσοκομεία, ιδρύματα παροχής φροντίδας, έξυπνες μεταφορές κ.λπ.) απαιτεί την εφαρμογή ευφώνων λύσεων, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται μεγαλύτερη ανωνυμία για τους καταναλωτές και να περιοριστεί ο κίνδυνος μιας υπέρμετρα εκτεταμένης επεξεργασίας των δεδομένων τους.

4.5. Οι μελλοντικές εργασίες για την τυποποίηση θα πρέπει να συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας, της προσβασιμότητας και της ασφάλειας των υπηρεσιών μεταφορών, καθώς και στον περιορισμό της περιβαλλοντικής ρύπανσης που προκαλεί ο τομέας των μεταφορών.

4.6. Στον ενεργειακό τομέα τα μέτρα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στοχεύουν στη διασύνδεση των υποδομών, στη διαφοροποίηση των ενεργειακών πηγών, στη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης και στην προώθηση φιλικών προς το περιβάλλον τεχνολογιών.

4.6.1. Η ΕΟΚΕ συμμερίζεται την άποψη ότι η κατάρτιση ομοιόμορφων προτύπων για τα ευφυή ενεργειακά δίκτυα βελτιώνει τη διαλειτουργικότητα των δικτύων και ότι η βελτιστοποίηση όλων των παραμέτρων των δικτύων αυτών συμβάλλει στη μείωση του κόστους και στην αύξηση της αποδοτικότητας, αλλά συγχρόνως και στην ολοκλήρωση των καταναεμημένων πηγών ενέργειας, συμπεριλαμβανομένων των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Εντέλει αυτό θα προσφέρει στους τελικούς χρήστες τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν πλήρως τα έξυπνα ενεργειακά συστήματα.

4.7. Η ΕΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι στο έγγραφο της Επιτροπής θίγονται τα ακόλουθα ζητήματα: η βιοαποικοδομησιμότητα των πλαστικών για συσκευασίες, η παραγωγή βιώσιμων χημικών από δευτερογενείς πρώτες ύλες και οι μέθοδοι αξιολόγησης του κινδύνου μη καταλογογραφημένων ουσιών, οι οποίες όμως χρησιμοποιούνται για την παραγωγή πλαστικών υλικών που προορίζονται να έρθουν σε επαφή με τρόφιμα.

4.7.1. Λαμβανομένων υπόψη των υψηλών ενεχόμενων κινδύνων, τα πρότυπα για τους προαναφερόμενους τομείς θα πρέπει να περιλαμβάνουν αυστηρές απαιτήσεις με σκοπό την προστασία αφενός της υγείας των καταναλωτών και αφετέρου του περιβάλλοντος.

## 5. Διεθνής συνεργασία

5.1. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης να προωθήσουν τα διεθνή και τα ευρωπαϊκά πρότυπα σε όλες τις περιοχές του κόσμου, προκειμένου να στηριχθεί η ευρωπαϊκή βιομηχανία και να καταστεί ευκολότερη η πρόσβαση στην αγορά.

5.2. Σε μια περίοδο κατά την οποία οι διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία ΣΟΕΣ (CETA) με τον Καναδά αναδεικνύονται σε επίμαχο ζήτημα στα κράτη μέλη της ΕΕ και τη στιγμή που οι διαπραγματεύσεις για την ΤΤΙΡ βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη, ο ρόλος που διαδραματίζουν τα πρότυπα στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές πρέπει να υπογραμμίζεται διαρκώς.

5.2.1. Ο διάλογος με μη ευρωπαϊκούς εταίρους (Κίνα, Ινδία κ.λπ.) δεν θα αποφέρει απλώς οφέλη υπέρ της άρσης των τεχνικών φραγμών, αλλά θα πρέπει επίσης να συμβάλλει στη διάδοση του ευρωπαϊκού συστήματος τυποποίησης, στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ευρωπαϊκών και των εθνικών οργανισμών τυποποίησης και στην εφαρμογή των προτύπων ISO και IEC (International Electrotechnical Commission — Διεθνής Ηλεκτροτεχνική Επιτροπή). Μάλιστα, σε τομείς στους οποίους η διεθνής τυποποίηση είναι ανεπαρκής ή απουσιάζει, ο διάλογος αυτός θα συμβάλλει στην ανάπτυξη και στην εφαρμογή των ευρωπαϊκών προτύπων.

## 6. Η τυποποίηση ως μέσο προαγωγής της καινοτομίας

6.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρόταση για υποστήριξη της τυποποίησης μέσω της έρευνας και μέσω της χρήσης της επιστήμης στα πρότυπα.

6.2. Ο διάλογος μεταξύ των ερευνητικών ιδρυμάτων και των τεχνικών επιτροπών CEN (Ευρωπαϊκής Επιτροπής Τυποποίησης — Comité européen de normalisation) και Cenelec (Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ηλεκτροτεχνικής Τυποποίησης — Comité européen de normalisation électrotechnique), καθώς και του ETSI (Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τηλεπικοινωνιακών Προτύπων — European Telecommunications Standards Institute) στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» θα συμβάλει στην ενδυνάμωση της καινοτομίας.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1286/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα έγγραφα βασικών πληροφοριών που αφορούν συσκευασμένα επενδυτικά προϊόντα για ιδιώτες επενδυτές και επενδυτικά προϊόντα βασισμένα σε ασφάλιση όσον αφορά την ημερομηνία εφαρμογής του»**

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

(2017/C 075/08)

Γενικός εισηγητής: ο κ. **Daniel MAREELS**

Αίτηση γνωμοδότησης	Συμβούλιο, 17.11.2016 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 21.11.2016
Νομική βάση	Άρθρο 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο τμήμα	Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση
Απόφαση του προέδρου	17.11.2016 (άρθρο 57, επείγουσα διαδικασία)
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	152/1/2

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Υπό τις συνθήκες και τους όρους που περιγράφονται παρακάτω, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής να αναβληθεί κατά ένα έτος, δηλαδή έως την 1η Ιανουαρίου 2018, η έναρξη της εφαρμογής του κανονισμού για τα συσκευασμένα επενδυτικά προϊόντα για ιδιώτες επενδυτές και τα βασισμένα σε ασφάλιση επενδυτικά προϊόντα (PRIIP) <sup>(1)</sup>.

1.2. Ο κανονισμός PRIIP περιλαμβάνει μέτρα για την ενίσχυση της προστασίας των ιδιωτών πελατών και επενδυτών και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών στον κλάδο των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, με βάση την αύξηση της διαφάνειας στην αγορά επενδύσεων για ιδιώτες επενδυτές. Ειδικότερα, επιβάλλει στους παραγωγούς PRIIP να καταρτίζουν έγγραφο βασικών πληροφοριών [KID <sup>(2)</sup>].

1.3. Η αναβολή προτάθηκε κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της πλειονότητας των κρατών μελών μετά από την απόρριψη, εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στις 14 Σεπτεμβρίου 2016 κατ' εξουσιοδότηση πράξης <sup>(3)</sup> της Επιτροπής που αφορούσε τα PRIIP. Η εν λόγω κατ' εξουσιοδότηση πράξη είχε ως αντικείμενο τον καθορισμό ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων για το έγγραφο βασικών πληροφοριών για τα PRIIP, με βάση το σχέδιο που είχαν καταρτίσει από κοινού οι ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές.

<sup>(1)</sup> PRIIP είναι το αγγλικό ακρωνύμιο για «packaged retail and insurance-based investment products». Στα ελληνικά αποδίδονται ως «συσκευασμένα επενδυτικά προϊόντα για ιδιώτες επενδυτές και επενδυτικά προϊόντα βασισμένα σε ασφάλιση».

<sup>(2)</sup> KID είναι το αγγλικό ακρωνύμιο για «key information document». Στα ελληνικά αποδίδεται ως «έγγραφο βασικών πληροφοριών».

<sup>(3)</sup> Οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις εισήχθησαν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Το άρθρο 290 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) επιτρέπει στον ευρωπαϊκό νομοθέτη (εν γένει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο) να αναθέτει στην Επιτροπή την εξουσία έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης.

Οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις μπορούν λοιπόν να προσθέτουν νέους κανόνες (μη ουσιώδεις) ή να εισάγουν μεταγενέστερη τροποποίηση ορισμένων πτυχών μιας νομοθετικής πράξης. Ο νομοθέτης μπορεί έτσι να επικεντρωθεί στον πολιτικό προσανατολισμό και στους στόχους χωρίς να υπεισέρχεται σε λεπτομερείς και συχνά ιδιαίτερα τεχνικές συζητήσεις.

Η ανάθεση εξουσίας για την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων υπόκειται ωστόσο σε αυστηρό πλαίσιο. Πράγματι, μόνο η Επιτροπή μπορεί να εξουσιοδοτηθεί για την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων. Εξάλλου, τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης. Επιπλέον, οι στόχοι, το περιεχόμενο, η εμβέλεια και η διάρκεια της εξουσιοδότησης πρέπει να οριοθετούνται στη νομοθετική πράξη. Τέλος, ο νομοθέτης πρέπει να ορίζει ρητώς στη νομοθετική πράξη τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να εκτελεστεί η εν λόγω εξουσιοδότηση. Επί του προκειμένου, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν να προβλέπουν το δικαίωμα ανάκλησης της εξουσιοδότησης ή διατύπωσης αντιρρήσεων έναντι κατ' εξουσιοδότηση πράξης. Βλέπε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:ai0032>.



1.4. Σε προηγούμενη γνωμοδότηση της σχετικά με τα PRIIP <sup>(4)</sup> η ΕΟΚΕ είχε τοποθετηθεί ευνοϊκά, τόνιζε δε τη σημασία μιας νομοθετικής πράξης που να ρυθμίζει, για πρώτη φορά, όλα τα είδη περίπλοκων χρηματοπιστωτικών προϊόντων και να εξασφαλίζει τη συγκρισιμότητά τους, ανεξάρτητα αν ο παραγωγός του προϊόντος είναι τράπεζα, ασφαλιστική επιχείρηση ή εταιρεία επενδύσεων.

1.5. Στην ίδια γνωμοδότηση η ΕΟΚΕ υποστήριζε επίσης τη δημιουργία μιας ενιαίας χρηματοπιστωτικής αγοράς, στην οποία θα κυκλοφορούν σαφείς, ακριβείς και συγκρίσιμες πληροφορίες. Ακόμη, προέβαλλε το επιχείρημα ότι ένα ομοιογενές, απλοποιημένο και τυποποιημένο σύστημα πληροφοριών καθιστά δυνατή τη σύγκριση και την κατανόηση των πληροφοριών, με αποτέλεσμα να αυξάνεται η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα της αγοράς <sup>(5)</sup>.

1.6. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι, εάν τελικά δεν επιλεγεί η αναβολή, υπάρχει κίνδυνος να υπονομευθούν οι κύριοι επιδιωκόμενοι στόχοι (βλέπε παραπάνω και παρακάτω) και κάτι τέτοιο είναι σαφώς αποτρεπτικό. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι η αύξηση της διαφάνειας που προβλέπεται από τον κανονισμό PRIIP και η εναρμόνιση της υποχρέωσης σχετικά με την παροχή πληροφοριών είναι ευνοϊκές για την εσωτερική αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, καθώς δημιουργούν ένα πεδίο όπου μπορούν να ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις τα διάφορα προϊόντα και δίαυλοι διανομής. Επομένως, ο υπό εξέταση κανονισμός δεν θα είναι απλώς επωφελής για τους ιδιώτες πελάτες και επενδυτές, αλλά θα συμβάλει και στην περαιτέρω αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών στον κλάδο των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Επιπλέον, η απόρριψη της κατ' εξουσιοδότηση πράξης λιγότερο από τέσσερις μήνες πριν από την ημερομηνία έναρξης της εφαρμογής των κειμένων θα εξέζητε τους φορείς της αγοράς σε έλλειψη ασφάλειας δικαίου και σε σοβαρότατα προβλήματα εφαρμογής.

1.7. Όσον αφορά την επιλογή περιόδου ενός έτους, η ΕΟΚΕ εκτιμά, για τους ίδιους λόγους, ότι είναι αποδεκτή, πόσο μάλλον που έτσι θα συμπέσει η έναρξη της εφαρμογής με την έναρξη της εφαρμογής της αναθεωρημένης οδηγίας για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (MiFID II). Η ΕΟΚΕ κρίνει απαραίτητο η αναβολή αυτή να έχει εξαιρετικό χαρακτήρα, να χορηγηθεί μία μόνο φορά και το ενδιάμεσο διάστημα να αξιοποιηθεί για την κατάρτιση και έκδοση της οριστικής κατ' εξουσιοδότηση πράξης το συντομότερο δυνατό. Τούτο δε επειδή το ζητούμενο είναι να επιτευχθεί όσο το δυνατόν ταχύτερα η παροχή σαφήνειας και ασφάλειας στους φορείς της αγοράς, καθώς και στους ιδιώτες πελάτες και επενδυτές.

1.8. Κατά την ΕΟΚΕ, δεν τίθεται ζήτημα με την αναβολή αυτή να υπονομευθούν οι στόχοι και οι επιτεύξεις του κανονισμού PRIIP. Γι' αυτό οι τυχόν προσαρμογές της κατ' εξουσιοδότηση πράξης θα πρέπει να εντάσσονται στο προαναφερόμενο πλαίσιο. Πόσο μάλλον που η επανεξέταση του κανονισμού PRIIP θα γίνει μόλις έναν χρόνο μετά και που ενδέχεται να ανακύψουν τότε ερωτήματα υπό το φως των πρώτων εμπειριών από την εφαρμογή και την παρακολούθηση. Οι προαναφερόμενες προσαρμογές θα πρέπει να συντελούν άμεσα στην πραγματική αύξηση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών. Παράλληλα, απαιτείται να συνάδουν με τους κανόνες που θα προβλεφθούν στην προσεχή οδηγία MiFID.

## 2. Ιστορικό

2.1. Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1286/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου <sup>(6)</sup> (κανονισμός PRIIP) θεσπίζει διατάξεις για την αύξηση της διαφάνειας στην αγορά επενδύσεων για ιδιώτες επενδυτές. Ειδικότερα, επιβάλλει στους παραγωγούς PRIIP να καταρτίζουν έγγραφο βασικών πληροφοριών (KID).

2.2. Ο κανονισμός εξουσιοδοτεί τις ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές <sup>(7)</sup> (ΕΕΑ) να καταρτίζουν ρυθμιστικά τεχνικά πρότυπα όπου διευκρινίζονται τα στοιχεία του εγγράφου βασικών πληροφοριών.

2.3. Αφού οι ΕΕΑ της κοινοποίησαν το κοινό τους σχέδιο ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων, η Επιτροπή υιοθέτησε στα τέλη Ιουνίου του 2016 τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό που έθετε σε εφαρμογή τα εν λόγω πρότυπα.

2.4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με ψήφισμα της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, διατύπωσε αντιρρήσεις έναντι του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού της Επιτροπής <sup>(8)</sup>. Ζήτησε από την Επιτροπή να προβεί σε αξιολόγηση των διατάξεων που αφορούν τα PRIIP πολλαπλών επιλογών, τα σεναρία επιδόσεων και την προειδοποίηση σχετικά με τη δυσκολία κατανόησης.

2.5. Ακόμη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως εξάλλου και μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών, ζήτησε να αναβληθεί η εφαρμογή του κανονισμού.

<sup>(4)</sup> Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ (ΕΕ C 11 της 15.1.2013, σ. 59, σημείο 1.2).

<sup>(5)</sup> Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ που αναφέρεται στην υποσημείωση 4, σημεία 3.2 και 2.3.

<sup>(6)</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1286/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Νοεμβρίου 2014, σχετικά με τα έγγραφα βασικών πληροφοριών που αφορούν συσκευασμένα επενδυτικά προϊόντα για ιδιώτες επενδυτές και επενδυτικά προϊόντα βασισμένα σε ασφάλιση (PRIIP) (ΕΕ L 352 της 9.12.2014, σ. 1).

<sup>(7)</sup> Ως ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές νοούνται: η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων, η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών και η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών.

<sup>(8)</sup> Βλέπε <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//EL>

2.6. Με την πρόταση κανονισμού που υποβάλλεται τώρα προς εξέταση προτείνεται να αναβληθεί για έναν χρόνο, έως την 1η Ιανουαρίου 2018, η έναρξη της εφαρμογής του κανονισμού στο σύνολό του.

### 3. Παρατηρήσεις και σχόλια

3.1. Γενικά, στόχος του κανονισμού PRIIP είναι να προστατεύονται καλύτερα οι ιδιώτες πελάτες και επενδυτές, ειδικότερα δε όσοι επενδύουν σε PRIIP. Εξάλλου, η αύξηση της διαφάνειας που προβλέπεται στον κανονισμό και η εναρμόνιση της υποχρέωσης σχετικά με την παροχή πληροφοριών είναι ευνοϊκές για την εσωτερική αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, καθώς δημιουργούν ένα πεδίο όπου μπορούν να ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις τα διάφορα προϊόντα και διαυλοι διανομής. Ως εκ τούτου, ο κανονισμός θα συμβάλει επίσης στην περαιτέρω αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών στον κλάδο των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

3.2. Για την εκπλήρωση αυτών των στόχων, ο κανονισμός απαιτεί από τους παραγωγούς PRIIP να συμμορφώνονται με μια σειρά προϋποθέσεις που αφορούν την πληροφόρηση για τα προϊόντα τους, ενώ καθιστά υποχρεωτικό να λαμβάνουν οι ιδιώτες πελάτες και επενδυτές το έγγραφο βασικών πληροφοριών για τα προϊόντα που τους προτείνονται. Επομένως, αναμένεται να μπορούν οι ιδιώτες επενδυτές να σχηματίσουν πληρέστερη εικόνα της οικονομικής φύσης και των κινδύνων που ενέχει ένα συγκεκριμένο προϊόν και να συγκρίνουν τις διάφορες προσφορές.

3.3. Η έναρξη της εφαρμογής του κανονισμού, σύμφωνα με την αρχική του εκδοχή, προβλεπόταν για το τέλος του 2016. Κατ' αρχήν, η ημερομηνία αυτή ισχύει και για τις «διατάξεις εφαρμογής» που αποφάσισε η Επιτροπή στα μέσα του 2016, μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξης, με βάση τα σχέδια ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων που είχαν καταρτίσει οι ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές (EEA). Τα εν λόγω σχέδια ρυθμιστικών προτύπων αφορούν την παρουσίαση και το περιεχόμενο του εγγράφου βασικών πληροφοριών, την τυποποιημένη μορφή του, τη μεθοδολογία για την παρουσίαση των κινδύνων και των αποδόσεων και τον υπολογισμό των δαπανών, καθώς επίσης και τους όρους και την ελάχιστη συχνότητα επανεξέτασης του περιεχομένου του εν λόγω εγγράφου και τους όρους που πρέπει να τηρούνται για να εκπληρώνεται η υποχρέωση παροχής του εγγράφου αυτού στους ιδιώτες επενδυτές.

3.4. Το μεν Συμβούλιο δεν εξέφρασε αντιρρήσεις σχετικά με τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό της Επιτροπής κατά το διάστημα της εξέτασης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όμως τον απέρριψε, με ψήφισμα της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 <sup>(9)</sup>.

3.5. Παρά το γεγονός ότι ο κανονισμός είναι άμεσα εφαρμοστέος από το τέλος του 2016 και ότι η κατάρτιση εγγράφου βασικών πληροφοριών δεν συνδέεται με την υιοθέτηση του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την ίδια ευκαιρία ζήτησε να αναβληθεί η εφαρμογή του κανονισμού PRIIP. Η μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών κατέθεσαν επίσης ανάλογο αίτημα αναβολής. Επεσήμαναν, επί του προκειμένου, ότι η απουσία τεχνικών προτύπων θα παρεμπόδιζε την απρόσκοπτη εφαρμογή του κανονισμού.

3.6. Υπό τις ιδιαίτερες αυτές συνθήκες, η ΕΟΚΕ συντάσσεται με την άποψη να αναβληθεί η έναρξη της εφαρμογής του κανονισμού. Εάν δεν αναβληθεί, θα υπάρχει κίνδυνος να μην επιτευχθούν —ή να υλοποιηθούν σε ανεπαρκή βαθμό— οι επιδιωκόμενοι στόχοι (βλέπε παραπάνω και παρακάτω). Επιπλέον, η κατ' εξουσιοδότηση πράξη απορρίφθηκε λιγότερο από τέσσερις μήνες πριν από την ημερομηνία έναρξης της εφαρμογής των κειμένων, και επομένως οι φορείς της αγοράς θα αντιμετώπιζαν έλλειψη ασφάλειας δικαίου, καθώς και σοβαρότατα προβλήματα εφαρμογής.

<sup>(9)</sup> Το ψήφισμα επικαλείται τα ακόλουθα επιχειρήματα για να αιτιολογήσει την απόρριψη της κατ' εξουσιοδότηση πράξης:

- Α. λαμβάνοντας υπόψη ότι είναι ουσιώδες οι πληροφορίες για τους καταναλωτές σχετικά με τα επενδυτικά προϊόντα να είναι συγκρίσιμες προκειμένου να προάγονται οι ισότιμοι όροι ανταγωνισμού στην αγορά, ανεξάρτητα από την κατηγορία ενδίαμεσου χρηματοπιστωτικού οργανισμού που παράγει ή διαθέτει στην αγορά τα εν λόγω προϊόντα·
- Β. λαμβάνοντας υπόψη ότι η αφαίρεση του πιστωτικού κινδύνου από τον υπολογισμό της κατηγοριοποίησης επικινδυνότητας των ασφαλιστικών προϊόντων θα ήταν παραπλανητική για τους επενδυτές·
- Γ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η μεταχείριση των προϊόντων πολλαπλών επιλογών εξακολουθεί να χρειάζεται αποσαφήνιση, ιδίως σε σχέση με τη ρητή απαλλαγή των κεφαλαίων ΟΣΕΚΑ βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1286/2014·
- Δ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η κατ' εξουσιοδότηση πράξη που εκδόθηκε από την Επιτροπή περιέχει σφάλματα στη μεθοδολογία υπολογισμού των σεναρίων μελλοντικών επιδόσεων και, συνεπώς, δεν πληροί την απαίτηση βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1286/2014 να παρέχει πληροφορίες που είναι “ακριβείς, δίκαιες, σαφείς και δεν είναι παραπλανητικές” και, συγκεκριμένα, δεν δείχνει για ορισμένα PRIIP, ακόμα και στην περίπτωση του δυσμενούς σεναρίου, και ακόμα και για προϊόντα που έχουν σταθερά καταγράψει απώλειες κατά τη διάρκεια της ελάχιστης συνιστώμενης περιόδου διακράτησης, ότι οι επενδυτές θα μπορούσαν να χάσουν χρήματα·
- Ε. λαμβάνοντας υπόψη ότι η έλλειψη λεπτομερούς καθοδήγησης στο πλαίσιο του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού για την “προειδοποίηση σχετικά με την κατανόηση” δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο ασυνεπούς εφαρμογής αυτού του στοιχείου στο έγγραφο βασικών πληροφοριών στην ενιαία αγορά·
- ΣΤ. λαμβάνοντας υπόψη ότι το Κοινοβούλιο εξακολουθεί να θεωρεί ότι η αποστολή των ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων (RTS) θα πρέπει να συμπεριλάβει την περαιτέρω τυποποίηση όσον αφορά το πότε θα χρησιμοποιείται η προειδοποίηση σχετικά με την κατανόηση·
- Ζ. λαμβάνοντας υπόψη ότι, εάν δεν εφαρμοστεί αυτή η αλλαγή, υπάρχει κίνδυνος οι κανόνες που ορίζονται στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό να αντιβαίνουν στο πνεύμα και τον σκοπό της νομοθεσίας, που είναι η παροχή σαφών, κατανοητών και μη παραπλανητικών πληροφοριών σχετικά με τα PRIIP στους ιδιώτες επενδυτές·
- Η. λαμβάνοντας υπόψη ότι, στην από 30 Ιουνίου 2016 επιστολή του προέδρου της Επιτροπής Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής προς την Επιτροπή, η διαπραγματευτική ομάδα του Κοινοβουλίου ζήτησε από την Επιτροπή να αξιολογήσει κατά πόσον θα πρέπει να καθυστερήσει η εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1286/2014».

3.7. Εξάλλου, η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει τη γνωμοδότηση που είχε ήδη εκδώσει σχετικά με τα PRIIP, στην οποία είχε τοποθετηθεί υπέρ των σχετικών προτάσεων και της διαδικασίας που είχε επιλεγεί<sup>(10)</sup>. Με την ευκαιρία εκείνη η ΕΟΚΕ τόνιζε τη σημασία μιας νομοθετικής πράξης που να ρυθμίζει, για πρώτη φορά, όλα τα είδη περιπλοκών χρηματοπιστωτικών προϊόντων και να εξασφαλίζει τη συγκρισιμότητά τους, ανεξάρτητα αν ο παραγωγός του προϊόντος είναι τράπεζα, ασφαλιστική επιχείρηση ή εταιρεία επενδύσεων.

3.8. Η ΕΟΚΕ υποστήριζε επίσης, στον τομέα αυτόν, τη δημιουργία ενιαίας χρηματοπιστωτικής αγοράς, στην οποία θα κυκλοφορούν σαφείς, ακριβείς και συγκρίσιμες πληροφορίες<sup>(11)</sup>. Προέβαλλε επίσης το επιχείρημα ότι ένα ομοιογενές, απλοποιημένο και τυποποιημένο σύστημα πληροφοριών καθιστά δυνατή τη σύγκριση και την κατανόηση των πληροφοριών, με αποτέλεσμα να αυξάνεται η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα της αγοράς<sup>(12)</sup>. Σήμερα η ΕΟΚΕ συμπληρώνει τις παρατηρήσεις αυτές διευκρινίζοντας ότι τα μελλοντικά ρυθμιστικά τεχνικά πρότυπα θα πρέπει να συντελούν άμεσα στην αύξηση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών. Θα πρέπει λοιπόν να μπορούν οι καταναλωτές να διακρίνουν σαφώς ποια προϊόντα είναι περίπλοκα και να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους όντας ενημερωμένοι, ενώ ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δίδεται στα ζητήματα κόστους και απόδοσης. Οστόσο, για την αποφυγή ασυνεπειών, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι κανόνες που προβλέπονται στις διατάξεις της προσεχούς οδηγίας MiFID<sup>(13)</sup>.

3.9. Ακόμη, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η επιλογή περιόδου ενός έτους είναι αποδεκτή, υπό τον όρο η αναβολή να έχει εξαιρετικό χαρακτήρα, να χορηγηθεί μία μόνο φορά και το ενδιάμεσο διάστημα να αξιοποιηθεί για την κατάρτιση και έκδοση της οριστικής κατ' εξουσιοδότηση πράξης. Οι ενέργειες αυτές πρέπει να ολοκληρωθούν όσο το δυνατόν πιο σύντομα, ώστε να εξασφαλιστεί το ταχύτερο σαφήνεια και ασφάλεια για τους φορείς της αγοράς και για τους ιδιώτες πελάτες και επενδυτές.

3.10. Εξάλλου, εφόσον επιλεγεί περίοδος αναβολής ενός έτους, η έναρξη της εφαρμογής του κανονισμού PRIIP θα συμπέσει και πάλι με την έναρξη της εφαρμογής της οδηγίας MiFID II<sup>(14)</sup>, που συνεπάγεται επίσης πλεονεκτήματα για τους καταναλωτές. Η εφαρμογή της οδηγίας MiFID II είχε επίσης αναβληθεί κατά ένα έτος<sup>(15)</sup>, και η ΕΟΚΕ είχε συμφωνήσει με την αναβολή αυτή<sup>(16)</sup>.

3.11. Κατά τη διαδικασία αυτή δεν είναι δυνατό να υπονομευθούν οι στόχοι που είχαν ταχθεί και τους οποίους η ΕΟΚΕ είχε υποστηρίξει. Γι' αυτό οι τυχόν προσαρμογές της κατ' εξουσιοδότηση πράξης θα πρέπει να εντάσσονται στο προαναφερόμενο πλαίσιο.

3.12. Ως προς τα υπόλοιπα, και στον βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο, κρίνεται προτιμότερο να περιμένουμε την επανεξέταση του κανονισμού PRIIP, η οποία λόγω της προτεινόμενης αναβολής της εφαρμογής του θα πραγματοποιηθεί πλέον μόλις έναν χρόνο μετά την έναρξη της εφαρμογής του<sup>(17)</sup>. Έτσι, θα υπάρχει η δυνατότητα να ληφθούν υπόψη με την ευκαιρία αυτή τα πρώτα συμπεράσματα από την εφαρμογή και την παρακολούθησή του.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(10)</sup> Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ που αναφέρεται στην υποσημείωση 4, σημείο 1.2.

<sup>(11)</sup> Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ που αναφέρεται στην υποσημείωση 4, σημείο 3.2.

<sup>(12)</sup> Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ που αναφέρεται στην υποσημείωση 4, σημείο 2.3.

<sup>(13)</sup> Βλέπε την οδηγία 2014/65/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων και την τροποποίηση της οδηγίας 2002/92/ΕΚ και της οδηγίας 2011/61/ΕΕ (ΕΕ L 173 της 12.6.2014, σ. 349).

<sup>(14)</sup> Η νέα οδηγία MiFID II τίθεται σε εφαρμογή στις 3 Ιανουαρίου 2018, δηλαδή δύο ημέρες μετά την ημερομηνία εφαρμογής που προτείνεται τώρα για τον τροποποιημένο κανονισμό PRIIP.

<sup>(15)</sup> Βλέπε την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 600/2014 για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 596/2014 για την κατάχρηση της αγοράς και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 909/2014 σχετικά με τη βελτίωση του διακανονισμού αξιογράφων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κεντρικά αποθετήρια τίτλων» [COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)].

<sup>(16)</sup> Η ΕΟΚΕ συμφώνησε με την αναβολή της εφαρμογής της οδηγίας MiFID II. Βλέπε τη σχετική γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ (ΕΕ C 303 της 19.8.2016, σ. 91).

<sup>(17)</sup> Βλέπε το άρθρο 33 του κανονισμού PRIIP, το οποίο δεν τροποποιείται με την υπό εξέταση πρόταση. Το άρθρο αυτό προβλέπει επανεξέταση του κανονισμού «έως τις 31 Δεκεμβρίου 2018».

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 345/2013 σχετικά με τις ευρωπαϊκές εταιρείες επιχειρηματικού κεφαλαίου και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 346/2013 σχετικά με τα ευρωπαϊκά ταμεία κοινωνικής επιχειρηματικότητας»**

[COM(2016) 461 final]

(2017/C 075/09)

Εισηγητής: **ο κ. Giuseppe GUERINI**

Συνεισηγητής: **ο κ. Michael IKRATH**

Αίτηση γνωμοδότησης	Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 27.7.2016 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 12.9.2016
Νομική βάση	Άρθρα 114 και 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Απόφαση του Προεδρείου	12.7.2016
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	29.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	117/1/2

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) επιδοκιμάζει τις προσπάθειες που καταβάλλουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη τα τελευταία χρόνια για την αντιμετώπιση της οικονομικής στασιμότητας. Εντούτοις, η ΕΟΚΕ δεν μπορεί να μην απαιτήσει μεγαλύτερη αποφασιστικότητα από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ όσον αφορά τον καθορισμό και την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για τη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας.

1.2. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι οι ευρωπαϊκές επενδύσεις θα ωφελήσουν, κυρίως, την πραγματική οικονομία, η οποία χαρακτηρίζεται από καινοτομία, ανάπτυξη και κοινωνική ευθύνη.

1.3. Οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) είναι η ραχοκοκαλιά της ευρωπαϊκής οικονομίας. Ως εκ τούτου, η διασφάλιση ικανοποιητικής πρόσβασης σε χρηματοδότηση των ΜΜΕ και των ταχώς αναπτυσσόμενων επιχειρήσεων αποτελεί καθοριστικής σημασίας προϋπόθεση τόσο για την ανάπτυξη των εν λόγω επιχειρήσεων όσο και για την καινοτομία, την οικονομική ανάπτυξη, την απασχόληση, τη διασφάλιση της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας και την εφαρμογή της κοινωνικής ευθύνης. Η βασική πηγή χρηματοδότησης των ΜΜΕ στην ΕΕ είναι η τραπεζική πίστη. Με δεδομένη την ανάγκη να δημιουργηθούν νέα πεδία ανάπτυξης και να αναδειχθεί η Ευρώπη σε ηγέτιδα δύναμη στον τομέα της καινοτομίας, απαιτείται να δημιουργηθούν νέοι δίαυλοι χρηματοδότησης για να υποστηριχθούν οι νεοφυείς επιχειρήσεις, οι καινοτόμες ΜΜΕ και οι ταχώς αναπτυσσόμενες επιχειρήσεις (scale-ups).

1.4. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της επέκτασης των ευρωπαϊκών ταμείων επιχειρηματικών κεφαλαίων (EuVECA) και των ευρωπαϊκών ταμείων κοινωνικής επιχειρηματικότητας (EuSEF), και επισημαίνει ότι πρέπει να παρέχεται προστασία στους επενδυτές.

1.5. Επομένως, η ΕΟΚΕ κρίνει ότι η παραδοσιακή χρηματοδότηση μέσω δανεισμού των εταιρειών που αναφέρονται στο σημείο 1.2 πρέπει να συμπληρωθεί με εναλλακτικές μεθόδους χρηματοδότησης, όπως επιχειρηματικά κεφάλαια (venture capital), συμμετοχική χρηματοδότηση (crowdfunding), ιδιωτικά μετοχικά κεφάλαια (private equity) κ.λπ. Ως εκ τούτου, η ΕΕ πρέπει να λάβει συγκεκριμένα και συνεκτικά μέτρα, αφενός για να επιτρέψει εκ νέου στις τράπεζες να ανταποκριθούν στη βασική τους αποστολή — αυτή της χρηματοδότησης της πραγματικής οικονομίας — και, αφετέρου, για να βελτιώσει σημαντικά τις δυνατότητες χρηματοδότησης μέσω ιδίων κεφαλαίων και χρηματαγορών, και μέσω της άρσης των εμποδίων που υφίστανται στη δημιουργία μιας ένωσης κεφαλαιαγορών.

1.6. Συνεπώς, η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει και υποστηρίζει την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να επισπεύσει την επανεξέταση των κανονισμών σχετικά με τις ευρωπαϊκές εταιρείες επιχειρηματικού κεφαλαίου (EuVECA — European venture capital fund) και τα ευρωπαϊκά ταμεία κοινωνικής επιχειρηματικότητας (EuSEF — European social entrepreneurship fund).

1.7. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι το νομικό μέσο του κανονισμού τείνει να περιορίζει τον κίνδυνο διαφορετικής ερμηνείας σε εθνικό επίπεδο και, ως εκ τούτου, μπορεί να προάγει την οικοδόμηση ένωσης κεφαλαιαγορών. Επίσης, συστήνει να εξαλειφθούν οι διαφορές ερμηνείας που υφίστανται σε εθνικό επίπεδο.

1.8. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ καλεί την Ευρωπαϊκή Ένωση να υποστηρίξει την ενίσχυση των συνεργιών μεταξύ των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», όπως η ψηφιακή ενιαία αγορά και η ενεργειακή ένωση, η COP 21, καθώς και των 17 στόχων των Ηνωμένων Εθνών για τη βιώσιμη ανάπτυξη, ώστε οι μακροπρόθεσμες επενδύσεις να αποκτήσουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Η εμβάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης για να διασφαλιστεί η παγκόσμια ανταγωνιστικότητα της ΕΕ πρέπει επίσης να αποτελέσει πρώτιστη προτεραιότητα κάθε επενδυτικής στρατηγικής.

1.9. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι τμήματα του χρηματοπιστωτικού κλάδου αντί να κατευθύνονται στην πραγματική οικονομία προτιμούν εναλλακτικούς επενδυτικούς στόχους. Αυτοί επιδιώκουν συνήθως τη μεγιστοποίηση της απόδοσης των τοποθετήσεων, ενέχουν όμως υψηλό κερδοσκοπικό κίνδυνο. Προς αυτή την κατεύθυνση συμβάλλουν εξάλλου και οι κανονισμοί για τα ίδια κεφάλαια των ευρωπαϊκών τραπεζών, οι οποίοι ευνοούν σαφώς τις επενδύσεις σε κινητές αξίες, κυρίως κρατικά ομόλογα, έναντι των χρηματοδοτήσεων των επιχειρήσεων με δανειακά κεφάλαια. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η νομοθεσία της ΕΕ έχει μέχρι σήμερα συμβάλει ελάχιστα, σε ανησυχητικό βαθμό, στη ρύθμιση των αμιγώς κερδοσκοπικών χρηματοπιστωτικών εταιρειών (αμοιβαία κεφάλαια αντιστάθμισης κινδύνου, σκιώδες τραπεζικό σύστημα). Επομένως, η ΕΟΚΕ συνιστά στα θεσμικά όργανα της ΕΕ να προωθήσουν με μεγαλύτερη αποφασιστικότητα τις παραγωγικές επενδύσεις στην πραγματική οικονομία και να αντιμετωπίσουν τη χρηματοπιστωτική κερδοσκοπία που ενέχει υψηλό προφίλ κινδύνου. Ένα επίκαιρο παράδειγμα αυτής της εξέλιξης είναι το γεγονός ότι, κατά τη φετινή συνεδρίαση του ΔΝΤ στην Ουάσινγκτον, κεντρικό θέμα ήταν η χρηματοδότηση της πράσινης οικονομίας («πράσινη χρηματοδότηση» — «Green Finance»). Οι Κινέζοι αναγνώρισαν από πολύ νωρίς αυτό το νέο πεδίο και το ανέδειξαν και στο πλαίσιο της προεδρίας της ομάδας G20, την οποία κατείχε η Κίνα το 2016. Η ΕΕ οφείλει, συνεπώς, να λάβει συναφή μέτρα και στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών ταμείων επιχειρηματικών κεφαλαίων (EuVECA) και των ευρωπαϊκών ταμείων κοινωνικής επιχειρηματικότητας (EuSEF), τα οποία να ενθαρρύνουν και να ενισχύουν τη χρηματοδότηση της πράσινης οικονομίας (σε συνέχεια της COP 21), ούτως ώστε να αντιμετωπίσει ευθύς εξαρχής τη χρηματοπιστωτική κερδοσκοπία στον συγκεκριμένο τομέα (πράσινη χρηματοδότηση) <sup>(1)</sup>.

1.10. Όσον αφορά τον υπό εξέταση κανονισμό, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι υπάρχουν πλέον σε επίπεδο ΕΕ πολλές σημαντικές πηγές χρηματοδότησης, όπως το μέσο InnovFin (Χρηματοδοτήσεις της ΕΕ για την Καινοτομία — EU Finance for Innovators) στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζοντας 2020», το πρόγραμμα COSME ή το πρόγραμμα EaSI, για να αναφέρουμε μόνο τα σημαντικότερα πέραν των ΕΔΕΤ ή του ΕΤΣΕ. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ προσδοκά ότι, στο πλαίσιο του αναπροσανατολισμού των εταιρειών EuVECA και των ταμείων EuSEF, θα επιτευχθεί στενός συντονισμός. Στην προκειμένη περίπτωση, θα πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι τα μέχρι σήμερα πολύ περιορισμένα κριτήρια πρόσβασης, καθώς και οι λοιποί περιοριστικοί όροι που έχουν επιβληθεί από την Επιτροπή, πρέπει να χαλαρώσουν ουσιαστικά, ώστε να βελτιωθεί αισθητά η αποτελεσματικότητα των ταμείων με γνώμονα πάντοτε τους στόχους που έχουν τεθεί. Κατευθυντήρια γραμμή πρέπει να είναι η ύπαρξη υψηλού βαθμού ευελιξίας.

1.11. Η ΕΟΚΕ ευελπιστεί ότι η αναθεώρηση θα επιφέρει επίσης τροποποιήσεις των πιστωτικών κανόνων των Συμβάσεων της Βασιλείας III, έτσι ώστε, εκτός του λεγόμενου συντελεστή υποστήριξης των ΜΜΕ (SME Supporting Factor), να καθιερωθεί και ο συντελεστής υποστήριξης των κοινωνικών επιχειρήσεων (Social Enterprises Supporting Factor). Με τον τρόπο αυτό, αναμένεται να καταστεί εφικτή η μείωση των κεφαλαιακών απαιτήσεων για τον πιστωτικό κίνδυνο σε περίπτωση δημοσιονομικής δέσμευσης σε κοινωνικές επιχειρήσεις.

1.12. Προκειμένου να διευρυνθεί η συμμετοχή σε αυτού του είδους τα επενδυτικά ταμεία, η ΕΟΚΕ συνιστά να καταστεί δυνατή η δημιουργία «ταμείων χαρτοφυλακίου». Αυτά τα ταμεία θα μπορούσαν να συμβάλουν στην ενίσχυση της δραστηριοποίησης μη θεσμικών επενδυτών —μεταξύ άλλων με τη μορφή ενώσεων των ενδιαφερομένων— ιδρύοντας «ταμεία εγγυήσεων», τα οποία θα στηρίζονται στην παροχή δημόσιων πόρων και θα διοικούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτού του είδους τα ταμεία θα μπορούσαν να στηρίζουν τις επενδύσεις σε επιχειρήσεις και οργανισμούς με έντονα κοινωνικό προσανατολισμό.

1.13. Εξίσου σημαντική θεωρεί η ΕΟΚΕ τη διαμόρφωση ενός πλαισίου κανόνων, μέσα στο οποίο θα μπορούσαν να αναπτυχθούν με θετικό τρόπο οι στόχοι χρηματοδότησης των κοινωνικών επενδυτικών κεφαλαίων, όπως κοινωνικές επιχειρήσεις (ΚΕ) και οργανισμοί κοινωνικού τομέα (ΟΚΤ). Τούτο απαιτεί την άρση παρεμφερών εμποδίων, τα οποία δυσχεραίνουν σημαντικά τη δυνατότητα αυτών των παραγόντων να λειτουργήσουν σε ισότιμη βάση σε περιβάλλον αγοράς. Ειδικότερα, χρειάζεται να θεσπιστούν καινοτόμα μέσα που να επιτρέπουν στον δημόσιο τομέα να αναλαμβάνει κοινωνικές πρωτοβουλίες στο πλαίσιο των εμπορικών εταιρικών σχέσεων με ΚΕ και ΟΚΤ.

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

1.14. Επιπλέον η ΕΟΚΕ ζητεί, κατά την έννοια της γνωμοδότησης TEN/584 «Δυναμικό των e-ηλικιωμένων» και στο πλαίσιο των εταιρειών EuVECA και των ταμείων EusSEF, να διευκολυνθεί η πρόσβαση στη χρηματοδότηση για τη λεγόμενη «οικονομία της τρίτης ηλικίας». Συνακόλουθα, αυτό θα έχει επίσης θετικό αντίκτυπο στους προϋπολογισμούς των κρατών μελών, λόγω της ελάφρυνσης του συνταξιοδοτικού συστήματος από ενεργούς, μεγαλύτερους σε ηλικία ιδρυτές νέων επιχειρήσεων. Θα διαμορφωθεί, έτσι, μια νέα αξιακή αλυσίδα η οποία θα δημιουργήσει νέες πηγές εσόδων για το κράτος. Το ίδιο ισχύει και για τις γυναίκες<sup>(2)</sup> επιχειρηματίες και ιδρύτριες νεοφυών επιχειρήσεων, επιχειρηματίες του κοινωνικού τομέα κ.λπ.

## 2. Κύρια σημεία της πρότασης της Επιτροπής

2.1. Η πρόταση επιδιώκει τον συντονισμό των πόρων των EuVECA και EuSEF με μέτρα που έχουν ήδη συμφωνηθεί σε επίπεδο ΕΕ με σκοπό την τόνωση της οικονομικής ανάκαμψης (δηλαδή, το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη, το σχέδιο δράσης για την οικοδόμηση Ένωσης Κεφαλαιαγορών, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων).

2.2. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η πρόσβαση σε επιχειρηματικά κεφάλαια και κεφάλαια κοινωνικής επιχειρηματικότητας είναι το κλειδί για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης των νεοφυών επιχειρήσεων στην ΕΕ, των καινοτόμων ΜΜΕ και των κοινωνικών επιχειρήσεων.

2.3. Ωστόσο, η ΕΕ εξακολουθεί να υπολείπεται των ΗΠΑ στην αγορά επιχειρηματικών κεφαλαίων, αντί να καλύπτει αυτή την υστέρηση.

2.4. Επομένως, η Επιτροπή τροποποιεί το πλαίσιο των εταιρειών EuVECA και των ταμείων EuSEF πριν από την αρχικά προγραμματισμένη επανεξέταση (2017), έτσι ώστε να διασφαλιστεί ότι και τα δύο θα συμβάλλουν περισσότερο —σε συντονισμό με άλλες δράσεις— στην υποστήριξη των επιχειρηματικών κεφαλαίων και των κοινωνικών επενδύσεων σε ολόκληρη την ΕΕ.

2.5. Η πρόταση τροποποίησης επικεντρώνεται στα εξής: i) πώς επενδύουν τα ταμεία σε περιουσιακά στοιχεία· ii) πώς οι διαχειριστές κεφαλαίων διαχειρίζονται τα κεφάλαια· iii) πώς και οι δύο κανονισμοί αλληλεπιδρούν με άλλους υφιστάμενους νόμους σχετικά με επενδυτικά κεφάλαια· iv) ποιες απαιτήσεις πρέπει να πληρούν τα ταμεία προκειμένου να αξιοποιήσουν το διασυννοριακό διαβατήριο.

2.6. Η πρόταση της Επιτροπής βασίζεται, αφενός, στο άρθρο 114 της ΣΛΕΕ και, αφετέρου, σε ολοκληρωμένη μελέτη αντίκτυπου<sup>(3)</sup>.

## 3. Γενικές και ειδικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να επισπεύσει την επανεξέταση των κανονισμών σχετικά με τις ευρωπαϊκές εταιρείες επιχειρηματικού κεφαλαίου (EuVECA) και τα ευρωπαϊκά ταμεία κοινωνικής επιχειρηματικότητας (EuSEF). Η ΕΟΚΕ έχει ήδη εκφραστεί θετικά και για τους δύο κανονισμούς με αφορμή τις πρώτες προτάσεις για την υιοθέτησή τους το 2012 στις γνωμοδοτήσεις της με θέμα «Ευρωπαϊκές εταιρείες επιχειρηματικού κεφαλαίου»<sup>(4)</sup> και «Ευρωπαϊκά ταμεία κοινωνικής επιχειρηματικότητας»<sup>(5)</sup>. Αυτό ισχύει κυρίως βάσει του «Σχεδίου δράσης της ΕΕ για την οικοδόμηση ένωσης κεφαλαιαγορών»<sup>(6)</sup>.

3.2. Η ΕΟΚΕ επικροτεί και υποστηρίζει την προσπάθεια να ενισχυθεί η χρηματοδότηση των νέων επιχειρήσεων. Ομάδα στόχος είναι οι ΜΜΕ, ιδίως οι νεοφυείς επιχειρήσεις, οι μονοπρόσωπες εταιρείες, με δυναμικό καινοτομίας. Οι παρεμβάσεις θα αφορούν όχι μόνο το αρχικό στάδιο, αλλά κυρίως το δεύτερο και το τρίτο στάδιο ανάπτυξης. Συγκεκριμένα, στο επίκεντρο πρέπει να βρεθούν οι ΜΜΕ που μπορούν να αναπτυχθούν ταχέως αλλά είναι πολύ μικρές για την κεφαλαιαγορά και δεν πληρούν τα κριτήρια για δανεισμό. Εξίσου σημαντικό είναι να δοθεί προτεραιότητα σε επιχειρήσεις με κοινωνικούς στόχους και βιώσιμο επιχειρηματικό μοντέλο (επιχειρηματίες κοινωνικού τομέα).

3.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί αναγκαία τη λήψη μέτρων από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη για την ανάπτυξη των κεφαλαιοποιητικών, επενδυτικών και χρηματοδοτικών μέσων για επιχειρηματικές δραστηριότητες οι οποίες χρησιμεύουν ως συμπλήρωμα των τραπεζικών πιστώσεων. Εντούτοις, πρέπει να αναγνωριστεί ότι πολλές ευρωπαϊκές τράπεζες —ιδίως περιφερειακές τράπεζες, όπως συνεταιριστικές και ταμειωτήρια στα κράτη μέλη— έχουν λάβει μέτρα για τη στήριξη νέων επιχειρήσεων και συγκαταλέγονται μεταξύ των σημαντικότερων χρηματοδοτών για επιχειρηματίες του κοινωνικού τομέα και καινοτόμες νεοφυείς επιχειρήσεις<sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>

<sup>(3)</sup> Η πρόταση βασίζεται επίσης σε προηγούμενες δημόσιες διαβουλεύσεις —σχετικά με την Πράσινη Βίβλο για την οικοδόμηση της ένωσης κεφαλαιαγορών (18 Φεβρουαρίου 2015 έως 13 Μαΐου 2015), δημόσια διαβούλευση για την επανεξέταση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 345/2013 και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 346/2013 (30 Σεπτεμβρίου 2015 έως 6 Ιανουαρίου 2016), δημόσια διαβούλευση με έρευνα: νομικό πλαίσιο της ΕΕ για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες (30 Σεπτεμβρίου 2015 έως 31 Ιανουαρίου 2016) και σχετικό τεχνικό εργαστήριο (27 Ιανουαρίου 2016).

<sup>(4)</sup> ΕΕ C 191 της 29.6.2012, σ. 72

<sup>(5)</sup> ΕΕ C 229 της 31.7.2012, σ. 55

<sup>(6)</sup> ΕΕ C 133 της 14.4.2016, σ. 17

<sup>(7)</sup> Βλέπε έκθεση του Ιταλικού Υπουργείου Οικονομικής Ανάπτυξης, σύμφωνα με την οποία καταγράφεται σημαντική αύξηση των χρηματοδοτικών πόρων που διατίθενται από μικρές τράπεζες, και κυρίως συνεταιριστικές τράπεζες, σε καινοτόμες νεοφυείς επιχειρήσεις (τα αριθμητικά στοιχεία παρατίθενται στη συνέχεια).

3.4. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι, συχνά, όχι μόνο οι ΜΜΕ, αλλά και οι επιχειρηματίες του κοινωνικού τομέα και οι νεοφυείς επιχειρήσεις διαθέτουν εξαιρετικά περιορισμένη ευχέρεια κεφαλαίου. Συνεπώς, οι επιχειρήσεις αυτές δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στα κριτήρια πιστοληπτικής ικανότητας των τραπεζικών πιστώσεων, τα οποία αυστηροποιήθηκαν ιδίως μέσω των ΟΚΑ IV/ΚΚΑ. Αυτή η διόλου ικανοποιητική κατάσταση κινδυνεύει να οξυνθεί περαιτέρω λόγω της Βασιλείας IV.

3.5. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η επικαιροποίηση των κανονισμών EuVECA και EuSEF είναι σκόπιμη, ωστόσο δεν αποτελεί το μοναδικό απαραίτητο μέτρο. Πέρα από τη βελτίωση των εν λόγω κανονισμών, πρέπει να ληφθούν πρόσθετα μέτρα, ώστε να δημιουργηθεί μια πιο δυναμική επενδυτική νοοτροπία, η οποία θα απευθύνεται σε όλους τους τύπους επιχειρήσεων που εκπροσωπούνται σήμερα στην αγορά. Έτσι, θα ενισχυθεί, αφενός, η επιχειρηματικότητα και, αφετέρου, θα βοηθηθεί η πραγμάτωση του κοινωνικού πυλώνα της ΕΕ.

3.6. Είναι κρίσιμο να επισημανθεί ότι ένα τμήμα του χρηματοπιστωτικού κλάδου δεν έχει απολύτως κανένα ενδιαφέρον για τη βιώσιμη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας, αλλά επενδύει αποκλειστικά εκεί όπου μπορεί να επιτύχει άμεσα υψηλή απόδοση, και μάλιστα συχνά σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, όπως για παράδειγμα μεταξύ της αγοράς και της μεταπώλησης επιχειρήσεων. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν καταβάλει ελάχιστη προσπάθεια για να περιορίσουν τον αντίκτυπο παρόμοιων αμιγώς κερδοσκοπικών επενδυτικών ταμείων/επενδυτικών τραπεζών (αμοιβαία κεφάλαια αντιστάθμισης κινδύνου, σκιώδες τραπεζικό σύστημα) και να τα εντάξουν σε ένα συνεκτικό ρυθμιστικό καθεστώς.

3.7. Επίσης, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα πρέπει να διασφαλίσουν την αυξανόμενη ελκυστικότητα των επενδύσεων σε επιχειρηματικές δραστηριότητες της πραγματικής οικονομίας —και όχι μόνο στα χρηματοπιστωτικά μέσα— μέσω κινήτρων καθώς και να διαμορφώσουν ένα φιλόδοξο αναπτυξιακό θεματολόγιο.

3.8. Η ΕΟΚΕ, όπως και η Επιτροπή, φρονεί ότι, με την περαιτέρω ανάπτυξη των εταιριών EuVECA και των ταμείων EuSEF, οι καινοτόμες επιχειρήσεις και οι επιχειρηματίες του κοινωνικού τομέα, καθώς και οι ΜΜΕ, θα αποκτήσουν εντέλει πρόσβαση σε τραπεζικές πιστώσεις και η χρηματοδότηση μέσω πιστώσεων και επιχειρηματικών κεφαλαίων θα μπορούσαν να συνδυαστούν μεταξύ τους για την επίτευξη θετικής μόχλευσης. Η ΕΟΚΕ συνιστά την προώθηση μιας ευρωπαϊκής αντίληψης όσον αφορά τα επιχειρηματικά κεφάλαια (European way of venture capital fundings).

3.9. Στην ανάλυση της ευρωπαϊκής εταιρείας επιχειρηματικού κεφαλαίου, πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι 8 από τις 11 πιο ενεργές εταιρείες στηρίζονται σε δημόσιους πόρους ή, εν πάση περιπτώσει, στη σημαντική συμμετοχή δημόσιων φορέων, με το κάθε κράτος μέλος να συμπεριφέρεται διαφορετικά. Κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ συνιστά τα βασικά ευρωπαϊκά προγράμματα, όπως τα σχέδια δράσης για την ενιαία ψηφιακή αγορά και για την ενεργειακή ένωση, καθώς και η καθιέρωση του κοινωνικού πυλώνα της ΕΕ να ληφθούν υπόψη στον προσανατολισμό του ταμείου.

3.10. Είναι ανάγκη ο αναπροσανατολισμός των μέτρων EuVECA και EuSEF να συντονιστεί το συντομότερο δυνατό με τα ακόλουθα μέσα: α) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων· β) την πρωτοβουλία για την ένωση κεφαλαιαγορών· γ) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (το οποίο αποκτά ολοένα μεγαλύτερη σημασία, ωστόσο θα έπρεπε ενδεχομένως να ληφθεί περισσότερο υπόψη από τα εθνικά οικονομικά και τραπεζικά συστήματα, τα οποία δεν έχουν ακόμη αξιοποιήσει πλήρως το δυναμικό του).

3.11. Η πρόταση για την επανεξέταση των κανονισμών EuVECA και EuSEF συμβάλλει στην επίτευξη του βασικού στόχου της πολιτικής της ΕΕ: στη βελτίωση των δυνατοτήτων πρόσβασης των ΜΜΕ και των κοινωνικών επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι συναφείς πιστωτικοί κανόνες της σύμβασης της Βασιλείας III, οι οποίοι ενσωματώθηκαν στο δίκαιο της ΕΕ με μια οδηγία (ΟΚΑ 4) και έναν κανονισμό (ΚΚΑ), πρέπει να τροποποιηθούν· στο πλαίσιο αυτό, πρέπει, εκτός από τον λεγόμενο συντελεστή υποστήριξης των ΜΜΕ («SME Supporting Factor»), να υιοθετηθεί και ο συντελεστής υποστήριξης των κοινωνικών επιχειρήσεων («Social Enterprises Supporting Factor») στον ΚΚΑ, προκειμένου να περιοριστούν δραστικά οι κεφαλαιακές απαιτήσεις για τον πιστωτικό κίνδυνο κατά την ανάληψη οικονομικών δεσμεύσεων σε κοινωνικές επιχειρήσεις. Πρόκειται για εύκολα προσδιορίσιμους συντελεστές, οι οποίοι δεν βαρύνουν τα δημόσια οικονομικά των κρατών μελών. Αυτό φαίνεται ότι είναι ζωτικής σημασίας για την ΕΟΚΕ, δεδομένου ότι οι ΜΜΕ αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της οικονομίας της ΕΕ και διασφαλίζουν την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα της ΕΕ. Κατά συνέπεια, αποτελούν κείμενο κλειδί για την ανάπτυξη και την απασχόληση.

3.12. Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι σε πάρα πολλές περιπτώσεις όχι μόνο οι επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας αλλά και διάφορες ΜΜΕ χαρακτηρίζονται από έναν ισχυρό δεσμό με τις τοπικές κοινωνίες· οι επιχειρήσεις αυτές θα μπορούσαν να επιδείξουν ενδιαφέρον για επενδύσεις, π.χ. σε οργανισμούς κοινωνικού χαρακτήρα ή στον συνεταιριστικό ενεργειακό εφοδιασμό από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας<sup>(8)</sup>. Η τρέχουσα συγκρότηση των κανονισμών για τις εταιρείες EuVECA και τα ταμεία EuSEF επιτρέπει αποκλειστικά τη συμμετοχή επαγγελματιών επενδυτών. Εφόσον όμως στόχος είναι να αυξηθούν περαιτέρω οι επενδύσεις, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα ήταν ευκατὰ η διεύρυνση της βάσης των δυνητικών επενδυτών που θα επιδείκνυαν σχετικό ενδιαφέρον.

<sup>(8)</sup> Για παράδειγμα, στην Ιταλία, οι συνεταιριστικές τράπεζες (Banche di credito cooperativo — BCC) συνέστησαν, μέσω της εθνικής τους κεντρικής ένωσης, την ενεργειακή κοινοπραξία «Consorzio BCC Energia», στην οποία συμμετέχουν περισσότερες από 110 πιστωτικές συνεταιριστικές τράπεζες· η κοινοπραξία προμηθεύεται από την ελεύθερη αγορά —κατόπιν δημόσιου διαγωνισμού— ενέργεια με κόστος χαμηλότερο κατά 5-10 %, η οποία παράγεται αποκλειστικά από ανανεώσιμες πηγές. Η ενέργεια πλέον παρέχεται στα μέλη του συνεταιρισμού και σε πελάτες (νοικοκυριά, επιχειρήσεις, τοπικές αρχές) της κοινότητας, όπου δραστηριοποιούνται οι εκάστοτε πιστωτικές συνεταιριστικές τράπεζες.

3.13. Ανεξάρτητα από την ανάγκη να διασφαλιστεί η κατάλληλη προστασία των επενδυτών, θα μπορούσε να επιτραπεί σε επενδυτές που επιδεικνύουν επενδυτική διάθεση, παρότι είναι μη θεσμικοί, να συμμετέχουν στα εν λόγω ταμεία. Αυξάνονται ήδη οι εναλλακτικές προσπάθειες «συγκέντρωσης κεφαλαίων», όπως, για παράδειγμα, η συμμετοχική χρηματοδότηση (crowdfunding), οι οποίες εφαρμόζονται συχνά εντελώς άτυπα και χωρίς σαφές πλαίσιο. Κατά συνέπεια, ένα ήπιο άνοιγμα των εταιρειών EuVECA και των ταμείων EuSEF και σε μη θεσμικούς επενδυτές ενδέχεται να παρουσιάζει ενδιαφέρον, καθώς μάλιστα θα μπορούσε να προβλέπει τη δυνατότητα οι μη θεσμικοί επενδυτές να οργανώνονται σε ενιαίες ομάδες.

3.14. Επιθυμητή είναι επίσης η προσοχή που πρέπει να δοθεί στις επιχειρήσεις μεσαίου μεγέθους (με έως και 499 εργαζομένους)· δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να αγνοηθούν, έτσι ώστε η ανάπτυξή τους —η οποία συχνά οφείλεται στην εξέλιξη των επιχειρήσεων που αρχικά ξεκίνησαν ως ΜΜΕ— να εδραιωθεί και να ενισχυθεί περαιτέρω στο μέτρο του δυνατού.

3.15. Η αρχή της επικουρικότητας λαμβάνεται δεόντως υπόψη στην υπό εξέταση πρόταση· κατά συνέπεια, επικροτούνται τα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ (αντί σε εθνικό επίπεδο) με την αξιοποίηση των εταιρειών EuVECA και των ταμείων EuSEF, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα εναρμονισμένο πλαίσιο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χωρίς να περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό η ελευθερία των κρατών μελών σχετικά με τη γενική προσέγγιση στο θέμα του επιχειρηματικού κεφαλαίου. Εν προκειμένω, η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει την επιλογή του νομικού μέσου των κανονισμών. Ένα πιο εναρμονισμένο πλαίσιο θα μπορούσε να αναχαιτίσει τη συγκέντρωση των επιχειρηματικών κεφαλαίων σε ορισμένα μόνο κράτη μέλη και να συμβάλει στη μεγαλύτερη γεωγραφική τους εξάπλωση και στην αύξηση του αντίκτυπού τους. Σήμερα, οι πραγματοποιηθείσες επενδύσεις με τη μορφή επιχειρηματικών κεφαλαίων αντιπροσωπεύουν μόλις το 0,1 % του ΑΕγχΠ της ΕΕ και επικεντρώνονται σε ορισμένα μόνο κράτη μέλη.

3.16. Το να επιτραπεί στους διαχειριστές εναλλακτικών επενδυτικών κεφαλαίων, σύμφωνα με την οδηγία 2011/61/ΕΕ, να έχουν πρόσβαση στις εταιρείες EuVECA και τα ταμεία EuSEF, φαίνεται να είναι η ενδεδειγμένη λύση, έτσι ώστε να επιτευχθεί η εφαρμογή και ο αντίκτυπος αυτών των ταμείων μέσω της παραπομπής σε ήδη υφιστάμενους κανόνες σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

3.17. Για τον λόγο αυτό, η ποιοτική και ποσοτική αναβάθμιση των δυνατοτήτων πρόσβασης των επιχειρήσεων στα ταμεία είναι πλήρως εναρμονισμένη με τη γενική προσέγγιση που ακολουθείται από την Επιτροπή για την ενίσχυση και των δύο αυτών ταμείων.

3.18. Σκόπιμη κρίνεται επίσης η απόφαση για την ύπαρξη ενός κατώτατου ορίου επενδύσεων για την πρόσβαση στα ταμεία. Εντούτοις, θα πρέπει να ενθαρρυνθούν οι μηχανισμοί που αποσκοπούν στη διεύρυνση των συμμετοχών: μια πιθανή πρόταση θα μπορούσε να διευκολύνει τη σύσταση «ταμείου χαρτοφυλακίου» —μια δυνατότητα η οποία, συν τοις άλλοις, αναφέρεται στην ανάλυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που επισυνάπτεται στην πρόταση για την επανεξέταση αυτών των κανονισμών.

3.19. Ιδιαίτερως αξιέπαινη είναι η προτεινόμενη μείωση των διοικητικών εξόδων καταχώρισης, ιδίως στο μέτρο που αυτή αποσκοπεί στην άρση γραφειοκρατικών εμποδίων, προκειμένου να αξιοποιηθούν πλήρως τα μέτρα που επιλέγονται προς χρηματοδότηση από την Επιτροπή, με στόχο τα έξοδα πρόσβασης για τους εν δυνάμει ενδιαφερόμενους επενδυτές να μη λειτουργούν αποτρεπτικά. Οι εν λόγω επενδυτές θα πρέπει να μπορούν να εστιάσουν στο αναπτυξιακό δυναμικό των επιχειρήσεων, που παρέχει πρόσβαση σε επιχειρηματικά κεφάλαια, και όχι στις δαπάνες πρόσβασης σε ένα υπερβολικά πολύπλοκο σύστημα.

3.20. Οι τεχνικοί κανόνες σχετικά με τα ίδια κεφάλαια που πρέπει να διαθέτουν οι επενδυτές ώστε να αποκτήσουν πρόσβαση στα ταμεία ανατίθενται ορθά σε μια τεχνική αρχή όπως η ΕΑΚΑΑ. Η αρχή αυτή είναι η πλέον κατάλληλη για να διασφαλίσει ένα υψηλό επίπεδο κανονιστικών ρυθμίσεων σε έναν άκρως τεχνικό τομέα. Η ΕΟΚΕ προσδοκά ότι αυτή η δευτερεύουσα ρύθμιση σχετικά με την υλοποίηση μπορεί να επιτευχθεί σε συνεννόηση με τους ενδιαφερόμενους φορείς και με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, εφόσον έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν παρατηρήσεις και σχόλια επί μιας προσωρινής έκδοσης των κειμένων, μεταξύ άλλων, σε σχέση με την απλούστευση των ενίοτε υπερβολικών κανόνων.

3.21. Στο πλαίσιο των υφιστάμενων προτεραιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η ευρύτερη ανάπτυξη των EuVECA και EuSEF θα επέτρεπε, κυρίως στις καινοτόμες επιχειρήσεις και στις επιχειρήσεις της κοινωνικής καινοτομίας και της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας (ενεργειακή ένωση, ψηφιακή ενιαία αγορά και μέτρα της COP 21) να διαδραματίσουν εξαιρετικά σημαντικό ρόλο στον προσανατολισμό και τον χαρακτηρισμό των επενδύσεων. Εξαιρετικά χρήσιμη θα μπορούσε να αποδειχθεί εν προκειμένω η σύσταση «ταμείων εγγυήσεων» για τη στήριξη και χρηματοδότηση επενδύσεων σε τομείς με εξαιρετικά υψηλή κοινωνική, εργασιακή και περιβαλλοντική αξία, τα οποία θα τροφοδοτούνται με δημόσιους πόρους και η διαχείρισή τους θα διενεργείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ΕΟΚΕ τονίζει, τέλος, ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να υποστηρίξει συνολικά μέτρα που θα προωθούν την ανάπτυξη, στοχεύοντας στην πλήρη εφαρμογή μιας γενικότερης και ολοκληρωμένης στρατηγικής, καθώς και μάλιστα το σύνολο των εξειδικευμένων μέτρων δεν επαρκεί πλέον για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών σε ένα ολόένα και πιο περίπλοκο παγκόσμιο περιβάλλον.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ



**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 99/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το ευρωπαϊκό στατιστικό πρόγραμμα 2013-2017, και την παράτασή του για την περίοδο 2018-2020»**

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

(2017/C 075/10)

Εισηγητής: **ο κ. Petru Sorin DANDEA**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 15.9.2016 Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 26.10.2016
Νομική βάση	Άρθρα 304 και 338 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	29.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	221/1/4

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί και υποστηρίζει την πρωτοβουλία της Επιτροπής, στην οποία προτείνεται να παραταθεί το υφιστάμενο ευρωπαϊκό στατιστικό πρόγραμμα για την περίοδο 2018-2020.

1.2. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η επιλογή πολιτικής που προτιμά η Επιτροπή είναι εκείνη που ανταποκρίνεται καλύτερα στα αιτήματα των χρηστών των στατιστικών στοιχείων και μπορεί να συμβάλει στην κατάρτιση στατιστικών προϊόντων χρήσιμων για τους πολιτικούς ιδύνοντες, οι οποίοι θα μπορούσαν έτσι να διαθέτουν πιο συνεκτική στατιστική υποστήριξη για τη χάραξη πολιτικής στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

1.3. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι η βελτίωση των υφιστάμενων προϊόντων και η ανάπτυξη νέων προϊόντων που απαιτούνται για τη μέτρηση της προόδου της ΕΕ υπό το πρίσμα των 17 στόχων και των 169 υποστόχων της στρατηγικής βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα για το ευρωπαϊκό στατιστικό σύστημα (ΕΣΣ).

1.4. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει παλαιότερη πρόταση<sup>(1)</sup> και συνιστά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αξιοποιήσει τη δυνατότητα που παρέχει ο υπό εξέταση κανονισμός για την προσθήκη μέτρων όσον αφορά τη δημιουργία ενός μέσου στατιστικής έρευνας σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών, το οποίο θα αξιολογεί την οικονομική αξία που δημιουργήθηκε από την εθελοντική εργασία. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η μεθοδολογική προσέγγιση πρέπει να βασίζεται στο έγγραφο για τη μέτρηση της εργασίας σε εθελοντική βάση που έχει σχεδιαστεί από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας.

1.5. Η ΕΟΚΕ κρίνει ότι είναι σκόπιμο, στο πλαίσιο των νέων στατιστικών προϊόντων που προτείνονται από την Επιτροπή με σκοπό τη μέτρηση της παγκοσμιοποίησης, να συνυπολογιστούν οι στατιστικές έρευνες για τη μέτρηση του θετικού ή αρνητικού αντικτύπου στην ενιαία αγορά, του αντικτύπου των μετεγκαταστάσεων στην αγορά εργασίας της ΕΕ, της πίεσης που ασκεί ο αθέμιτος ανταγωνισμός με βάση τη χρήση φθηνού εργατικού δυναμικού και του μη σεβασμού των κανόνων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) στον τομέα των εργασιακών σχέσεων, και πιο συγκεκριμένα στη βιομηχανία και στον τομέα των υπηρεσιών στην Ευρώπη.

1.6. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής να δρομολογηθεί μια ερευνητική δραστηριότητα με στόχο τη μελλοντική κοινωνική έρευνα σε επίπεδο ΕΕ. Μια τέτοια έρευνα θα πρέπει επίσης να συλλέγει δεδομένα σχετικά με την επάρκεια των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και τη βιωσιμότητά τους στο νέο δημογραφικό πλαίσιο.

<sup>(1)</sup> Βλέπε γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Στατιστικά εργαλεία για τη μέτρηση του εθελοντισμού» (ΕΕ C 170 της 5.06.2014, σ. 11).

1.7. Στο πλαίσιο της εντατικοποίησης των μεταναστευτικών ροών, η ΕΟΚΕ συνιστά να εντοπιστούν γρήγορα και να διορθωθούν οι αδυναμίες των στατιστικών ερευνών για τη μετανάστευση και το άσυλο. Επιβάλλεται να τεθεί πλήρως σε εφαρμογή το πρόγραμμα για την ενσωμάτωση των στατιστικών μετανάστευσης, σε συνεργασία με τις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες.

1.8. Η ΕΟΚΕ συνιστά στα κράτη μέλη να αυξήσουν τις επενδύσεις για την ανάπτυξη του ΕΣΣ προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί στην αυξανόμενη ζήτηση δεδομένων και να επιταχύνει την παραγωγή και τη διάδοσή τους.

1.9. Η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει το αίτημα που έχει διατυπώσει σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις <sup>(2)</sup> ότι τόσο η Eurostat όσο και οι εθνικές στατιστικές υπηρεσίες πρέπει να διαθέτουν ενισχυμένους ανθρώπινους και υλικούς πόρους αλλά και μέσα πληροφορικής απαραίτητα για την εκπλήρωση των ολοένα και σημαντικότερων αποστολών που απαιτεί η παραγωγή στατιστικών πληροφοριών ποιότητας σε ολοένα και πιο σύντομα χρονικά διαστήματα.

1.10. Η ΕΟΚΕ συνιστά οι προσπάθειες της Επιτροπής και του ΕΣΣ για μια ποιοτική βελτίωση των στατιστικών στοιχείων και ανάπτυξη νέων στατιστικών προϊόντων να μην οδηγήσουν σε υπερβολική αύξηση των διοικητικών πιέσεων στους φορείς παροχής δεδομένων, στα νοικοκυριά ή στις επιχειρήσεις.

1.11. Δεδομένης της σημαντικής συμβολής των κοινωνικών εταίρων και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών σε ό,τι αφορά τη βελτίωση των στατιστικών προϊόντων ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις απαιτήσεις δεδομένων, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση της Επιτροπής που προβλέπει την καθιέρωση τακτικού διαλόγου μεταξύ των χρηστών στατιστικών στοιχείων και του ΕΣΣ.

## 2. Η πρόταση κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

2.1. Η πρόταση κανονισμού <sup>(3)</sup> της Επιτροπής αφορά την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 99/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το ευρωπαϊκό στατιστικό πρόγραμμα 2013-2017, και την παράτασή του για την περίοδο 2018-2020.

2.2. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 223/2009, το ευρωπαϊκό στατιστικό πρόγραμμα παρέχει το πλαίσιο για την ανάπτυξη, την παραγωγή και τη διάδοση των ευρωπαϊκών στατιστικών, καθορίζοντας τα κύρια πεδία και τους στόχους των προβλεπόμενων ενεργειών για περίοδο αντίστοιχη του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 99/2013 καλύπτει μόνο την περίοδο 2013-2017, ενώ το τρέχον πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο εκτείνεται ως το 2020. Θα πρέπει συνεπώς το ευρωπαϊκό στατιστικό πρόγραμμα να παραταθεί έως το 2020.

2.3. Στόχος της πρότασης είναι η παράταση του ευρωπαϊκού στατιστικού προγράμματος για την περίοδο 2018-2020 και η παροχή στο ΕΣΣ της χρηματοδοτικής συνδρομής που έχει ανάγκη προκειμένου να είναι σε θέση:

- να παρέχει στατιστικές πληροφορίες υψηλής ποιότητας και να καλύψει τα στατιστικά κενά που χρήζουν κατεπείγουσας αντιμετώπισης, εστιάζοντας σε διάφορους τομείς προτεραιότητας που σχετίζονται με τις δέκα πολιτικές προτεραιότητες της Επιτροπής,
- να αναπτύξει τη μόνιμη ικανότητα που απαιτείται για την ταχύτερη ανταπόκριση σε νεοεμφανιζόμενες ανάγκες και για την προσαρμογή της στατιστικής υποδομής έτσι ώστε να αξιοποιείται το δυναμικό νέων πηγών δεδομένων,
- να ενισχύσει τη σύμπραξη εντός του ΕΣΣ και πέραν αυτού, ώστε να ενισχυθεί περαιτέρω η παραγωγικότητά του και να διασφαλιστεί ο ηγετικός του ρόλος στις επίσημες στατιστικές παγκοσμίως.

2.4. Μετά τη διενέργεια αξιολόγησης αντικτύπου και διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη <sup>(4)</sup>, η Επιτροπή προέβη στην επιλογή πολιτικής από τις πέντε που είχαν διατυπωθεί αρχικά. Η επιλογή 2γ, που προτιμήθηκε, αναμένεται να έχει τις πλέον θετικές επιπτώσεις στην επικαιροποίηση των δεδομένων με νέες δράσεις που θα εστιάζουν στη βελτίωση της έγκαιρης υποβολής στατιστικών για την ανισότητα, τη φτώχεια και την υλική στέρηση, καθώς επίσης για την ενέργεια και τα περιβαλλοντικά δεδομένα.

2.5. Ο προϋπολογισμός που διατίθεται για την παράταση του ευρωπαϊκού στατιστικού προγράμματος την περίοδο 2018-2020 ανέρχεται σε 218,1 εκατ. ευρώ.

<sup>(2)</sup> Βλέπε γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το κοινοτικό στατιστικό πρόγραμμα 2008-2012» (ΕΕ C 175 της 27.7.2007, σ. 8).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 557 final.

<sup>(4)</sup> Η δημόσια διαβούλευση διεξήχθη μέσω της επιγραμμικής πλατφόρμας «Η φωνή σας στην Ευρώπη» από τις 23 Ιουλίου έως τις 15 Οκτωβρίου 2015 και δημοσιοποιήθηκε μέσω των διαύλων επικοινωνίας της Eurostat και μέσω των εθνικών στατιστικών υπηρεσιών.

### 3. Γενικές και ειδικές παρατηρήσεις

3.1. Δεδομένης της ανάγκης η περίοδος που καλύπτει το ευρωπαϊκό στατιστικό πρόγραμμα να αντιστοιχεί στην περίοδο που καλύπτει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, η ΕΟΚΕ συμφωνεί και υποστηρίζει την πρωτοβουλία της Επιτροπής, στην οποία προτείνεται να παραταθεί το υφιστάμενο ευρωπαϊκό στατιστικό πρόγραμμα για την περίοδο 2018-2020.

3.2. Η επιλογή πολιτικής που προτιμά η Επιτροπή προϋποθέτει καλύτερη διάρθρωση των στατιστικών δεικτών με τις δέκα πολιτικές προτεραιότητες της Επιτροπής και η οποία θα επιτευχθεί με τη βελτίωση των υφιστάμενων στατιστικών εργαλείων και την ανάπτυξη νέων προϊόντων. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η εν λόγω επιλογή ανταποκρίνεται καλύτερα στα αιτήματα των χρηστών των στατιστικών στοιχείων και μπορεί να συμβάλει στην κατάρτιση στατιστικών προϊόντων χρήσιμων για τους πολιτικούς ιθύνοντες, οι οποίοι θα μπορούσαν έτσι να διαθέτουν πιο συνεκτική στατιστική υποστήριξη για τη χάραξη πολιτικής στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

3.3. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρωτοβουλία της Επιτροπής να συμπεριλάβει, στο πλαίσιο των νέων στατιστικών προϊόντων, τις έρευνες μέτρησης της προόδου με βάση τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης του ΟΗΕ. Η βελτίωση των υφιστάμενων προϊόντων και η ανάπτυξη νέων προϊόντων που απαιτούνται για τη μέτρηση της προόδου της ΕΕ υπό το πρίσμα των 17 στόχων και των 169 υποστόχων της στρατηγικής βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα για το ευρωπαϊκό στατιστικό σύστημα (ΕΣΣ).

3.4. Για μεγάλο χρονικό διάστημα ο στατιστικός δείκτης που χρησιμοποιούνταν, σε παγκόσμιο επίπεδο, για τη μέτρηση του επιπέδου ανάπτυξης, ήταν το ΑΕγχΠ (ακαθάριστο εγχώριο προϊόν). Η Επιτροπή έχει αναγνωρίσει σε ανακοίνωσή της του 2009 <sup>(5)</sup> τα περιορισμένα όρια του δείκτη αυτού όσον αφορά την ορθή αξιολόγηση του επιπέδου κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει τις προτάσεις που διατυπώνονται στις τότε και μεταγενέστερες γνωμοδοτήσεις της <sup>(6)</sup>, τις οποίες θεωρεί εξαιρετικά σημαντικές στο πλαίσιο του κανονισμού που προτείνει η Επιτροπή.

3.5. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει παλαιότερη πρόταση <sup>(7)</sup> και συνιστά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αξιοποιήσει τη δυνατότητα που παρέχει ο υπό εξέταση κανονισμός για την προσθήκη μέτρων όσον αφορά τη δημιουργία ενός μέσου στατιστικής έρευνας σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών, το οποίο θα αξιολογεί την οικονομική αξία που δημιουργήθηκε από την εθελοντική εργασία. Η μεθοδολογική προσέγγιση πρέπει να βασίζεται στο έγγραφο για τη μέτρηση της εργασίας σε εθελοντική βάση που έχει σχεδιαστεί από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας. Περιέχει ένα περιγραφικό ορισμό του εθελοντισμού, που τονίζει τρία βασικά χαρακτηριστικά: η εργασία σε εθελοντική βάση ορίζεται ως δραστηριότητες οι οποίες περιλαμβάνουν παραγωγική εργασία, δεν είναι αμειβόμενες, είναι εθελοντικές και δεν εκτελούνται προς όφελος ατόμων που ανήκουν στο νοικοκυριό του εθελοντή.

3.6. Είναι αναγκαίο να ενσωματωθούν καλύτερα οι κοινωνικοί και περιβαλλοντικοί δείκτες στο πλαίσιο των εθνικών λογαριασμών. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει την Επιτροπή να συνεχίσει τις προσπάθειές της στον τομέα αυτό στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού στατιστικού προγράμματος για την περίοδο 2018-2020.

3.7. Όσον αφορά τα νέα στατιστικά προϊόντα που προτείνονται με σκοπό τη μέτρηση της παγκοσμιοποίησης, η ΕΟΚΕ κρίνει σκόπιμο να συνυπολογιστούν οι στατιστικές έρευνες για τη μέτρηση του θετικού ή αρνητικού αντικτύπου στην ενιαία αγορά, του αντικτύπου των μεταγκαταστάσεων στην αγορά εργασίας της ΕΕ, της πίεσης που ασκεί ο αθέμιτος ανταγωνισμός με βάση τη χρήση φθηνού εργατικού δυναμικού και του μη σεβασμού των κανόνων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) στον τομέα των εργασιακών σχέσεων, και πιο συγκεκριμένα στη βιομηχανία και στον τομέα των υπηρεσιών στην Ευρώπη.

3.8. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η εμπιστοσύνη των χρηστών στα στατιστικά στοιχεία μπορεί να αυξηθεί εάν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών εφαρμόσουν τη σύσταση <sup>(8)</sup> που διατύπωσε ο ευρωπαϊκός συμβουλευτικός φορέας για τη διακυβέρνηση στον τομέα της στατιστικής (ESGAB) σχετικά με την εκπόνηση των δεσμεύσεων για την αξιοπιστία των στατιστικών.

3.9. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής να δρομολογηθεί μια ερευνητική δραστηριότητα με στόχο τη μελλοντική κοινωνική έρευνα σε επίπεδο ΕΕ. Δεδομένης της γήρανσης του πληθυσμού της Ευρώπης, μια τέτοια έρευνα θα πρέπει επίσης να συλλέγει δεδομένα σχετικά με την επάρκεια των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και τη βιωσιμότητά τους στο νέο δημογραφικό πλαίσιο. Ομοίως, θα πρέπει να πραγματοποιηθούν χωρίς καθυστέρηση η καταγραφή και η διόρθωση των αδυναμιών των στατιστικών ερευνών για τη μετανάστευση και το άσυλο.

<sup>(5)</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο — ΑΕγχΠ και πέρα από αυτό — Η μέτρηση της προόδου σε έναν μεταβαλλόμενο κόσμο [COM(2009) 433 τελικό].

<sup>(6)</sup> Βλέπε τις γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ με θέμα «Πέραν του ΑΕγχΠ — Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην επιλογή συμπληρωματικών δεικτών» (ΕΕ C 181 της 21.6.2012, σ. 14) και «Το ΑΕγχΠ και πέραν αυτού — Η μέτρηση της προόδου σε έναν μεταβαλλόμενο κόσμο» (ΕΕ C 18 της 19.1.2011, σ. 64).

<sup>(7)</sup> Βλέπε υποσημείωση 1.

<sup>(8)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>

3.10. Η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει το αίτημα που έχει διατυπώσει σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις <sup>(9)</sup> ότι τόσο η Eurostat όσο και οι εθνικές στατιστικές υπηρεσίες πρέπει να διαθέτουν τους καλύτερους ανθρώπινους και υλικούς πόρους αλλά και μέσα πληροφορικής απαραίτητα για την εκπλήρωση των ολοένα και σημαντικότερων αποστολών που απαιτεί η παραγωγή στατιστικών πληροφοριών ποιότητας σε ολοένα και πιο σύντομα χρονικά διαστήματα. Η ΕΟΚΕ συνιστά στα κράτη μέλη να αυξήσουν τις επενδύσεις για την ανάπτυξη του ΕΣΣ, ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στην αυξανόμενη ζήτηση δεδομένων και να επιταχύνει την παραγωγή και τη διάδοσή τους.

3.11. Η ΕΟΚΕ συνιστά οι προσπάθειες της Επιτροπής και του ΕΣΣ για μια ποιοτική βελτίωση των στατιστικών στοιχείων και ανάπτυξη νέων στατιστικών προϊόντων να μην οδηγήσουν σε υπερβολική αύξηση των διοικητικών πιέσεων στους φορείς παροχής δεδομένων, στα νοικοκυριά ή στις επιχειρήσεις.

3.12. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση της Επιτροπής η οποία προβλέπει την καθιέρωση τακτικού διαλόγου μεταξύ των χρηστών των στατιστικών στοιχείων και του ΕΣΣ. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στη βελτίωση των στατιστικών προϊόντων ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις απαιτήσεις δεδομένων. Ο ESGAB διατύπωσε σχετική πρόταση στην έκθεσή του για το 2016.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

---

<sup>(9)</sup> Βλέπε υποσημείωση 2.

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 και (ΕΕ) 2015/1017 όσον αφορά την παράταση της λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων, καθώς και τη θέσπιση τεχνικών βελτιώσεων για το εν λόγω Ταμείο και τον Ευρωπαϊκό Κόμβο Επενδυτικών Συμβουλών»**

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

(2017/C 075/11)

Εισηγητής: ο κ. **Alberto MAZZOLA**

Αίτηση γνωμοδότησης	Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 26.9.2016 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 3.10.2016.
Νομική βάση	Άρθρα 172, 173, 175 και 182 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	29.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	15.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	172/0/3

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) υποστηρίζει θερμά την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να παρατείνει τη λειτουργία και να ενισχύσει τη χρηματοδοτική ικανότητα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ), με τους στόχους και τη σημασία του οποίου συμφωνεί όσον αφορά την επίτευξη σταθερότητας και ασφάλειας για τους επενδυτές και φορείς έργων. Η ΕΟΚΕ είναι επίσης υπέρ της επέκτασης των όρων και της χρηματοδότησης του ΕΤΣΕ για την εξασφάλιση πιο μακρόπνοης προοπτικής που θα εγγυάται τη συστηματική προσέγγιση και συνέχεια των μέτρων.

1.2. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για την επιτυχία του πρώτου έτους λειτουργίας του ΕΤΣΕ ως προς την άμεση ενεργοποίηση της αξίας των επενδύσεων, σύμφωνα με τις προβλέψεις και θεωρεί ιδιαίτερη επιτυχία το σκέλος χρηματοδότησης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ). Το Παρατηρητήριο της ενιαίας αγοράς της ΕΟΚΕ θα πρέπει να μεριμνήσει για τη διαρκή εσοπτεία των μέτρων του ΕΤΣΕ υπέρ των ΜΜΕ με τη βοήθεια δεικτών αντικτύπου.

1.3. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι το ΕΤΣΕ 2.0 θα πρέπει να αποσκοπεί στη συμμετοχή ολοένα και περισσότερων ιδιωτικών κεφαλαίων, ξεπερνώντας το 62 % που είχε επιτευχθεί κατά το πρώτο έτος. Επ' αυτού η ΕΟΚΕ προτείνει να εξεταστεί σοβαρά το ενδεχόμενο επέκτασης του πεδίου δραστηριοτήτων του σε άλλους χρηματοπιστωτικούς τομείς πέραν του τραπεζικού, όπως η αγορά ομολόγων, τα ασφαλιστικά ταμεία και συνταξιοδοτικά κεφάλαια. Τα ευρωπαϊκά και διεθνή ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ταμεία θα μπορούσαν να συμβάλουν καθοριστικά στις επενδύσεις.

1.4. Η ΕΟΚΕ τονίζει τη σημασία της διατήρησης της έμφασης στην αγορά, της προσεκτικής εξέτασης του αντικτύπου του ΕΤΣΕ στην απασχόληση και την κοινωνία και της ενίσχυσης της συμπληρωματικότητας του ΕΤΣΕ σε σύγκριση με άλλα μέσα της ΕΕ και τις συνήθεις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Τράπεζας επενδύσεων (ΕΤΕπ). Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι το ΕΤΣΕ δεν εξασφαλίζει την επένδυση των πόρων στις χώρες με τις μεγαλύτερες ανάγκες. Υποστηρίζει δε ότι το ΕΤΣΕ πρέπει να εξασφαλίσει μια ισορροπημένη γεωγραφική κάλυψη της ΕΕ, με κριτήριο και τη συνολική οικονομική δραστηριότητα κάθε χώρας, τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τον χαρακτήρα της πρωτοβουλίας με γνώμονα τη ζήτηση και την αγορά, χωρίς την επιβολή προκαθορισμένων ποσοστώσεων και διατηρώντας επαρκή επίπεδα ευελιξίας μεταξύ των τομέων παρέμβασής του.

1.5. Σύμφωνα με την ΕΟΚΕ, οι παρεμβάσεις του το ΕΤΣΕ 2.0 πρέπει να εστιάζουν σε τομείς του μέλλοντος όπως η βιομηχανία 4.0, τα ευφυή δίκτυα ενεργειακών υποδομών, τα ψηφιακά δίκτυα και τα δίκτυα μεταφορών, η προστασία του περιβάλλοντος, τα διεθνή έργα —συμπεριλαμβανομένων ευρωπαϊκών έργων ευρείας κλίμακας σε πεδία με τους υψηλότερους οικονομικούς πολλαπλασιαστές ΑΕγχΠ— με βάση τον όγκο των πιθανών επενδύσεων, χωρίς να παραμελείται η γεωργία, έτσι ώστε να μεγιστοποιηθεί η επίδραση της ανάπτυξης και της απασχόλησης, σε συνδυασμό με τη δυνατότητα διάθεσης και άλλων ενωσιακών κονδυλίων —συμπεριλαμβανομένων των διττών τεχνολογιών που σχετίζονται με τους κλάδους της ασφάλειας και της άμυνας— και με την ανάλογη προσαρμογή του καταλόγου των αποκλεισμένων τομέων της ΕΤΕπ.

1.6. Η ΕΟΚΕ συνιστά την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κόμβου Επενδυτικών Συμβουλών (ΕΚΕΣ), έτσι ώστε να ενισχυθούν οι δραστηριότητες του στις επιμέρους χώρες και να διαδραματίσει —ιδίως στις λιγότερο ευνοημένες περιοχές— ενεργό ρόλο, να ενδυναμωθεί η λειτουργία των εθνικών τραπεζών προώθησης, καθώς και τη δημιουργία κατά τόπους βάσεων συνδρομής. Επίσης πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα χρησιμοποίησης των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων για τη συγχρηματοδότηση έργων του ΕΤΣΕ χωρίς προσκόμματα και γραφειοκρατικές επιπλοκές και η προαγωγή καλύτερου διαλόγου με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές

1.7. Η ΕΟΚΕ ζητά την ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης των παρεμβάσεων του ΕΤΣΕ στην εκπαίδευση, την επιμόρφωση, την επαγγελματική κατάρτιση προκειμένου για την απόκτηση δεξιοτήτων και τη διά βίου μάθηση, την ανάπτυξη των δημιουργικών και πολιτιστικών βιομηχανιών, την καινοτομία στην υγεία και την ιατρική, τις κοινωνικές υπηρεσίες, την κοινωνική στέγαση και την παιδική μέριμνα, καθώς και τις υποδομές κοινωνικού, τουριστικού χαρακτήρα όσο και αυτών για την προστασία του περιβάλλοντος. Το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη πρέπει να στηρίζει ξεκάθαρα τις δεσμεύσεις της διάσκεψης COP21.

1.8. Η ΕΟΚΕ συνιστά την ενίσχυση της προβολής των χρηματοδοτήσεων του ΕΤΣΕ με έντονη δράση επιτόπου, μέσω μιας εκστρατείας ενημέρωσης σε ολόκληρη την ΕΕ, τη θέσπιση ενός λογότυπου ΕΤΣΕ επί των χρηματοδοτούμενων πρωτοβουλιών, ιδίως για τις ΜΜΕ, καθώς και την ενίσχυση του διαλόγου με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές.

1.9. Η ΕΟΚΕ ζητά, αναφορικά με τη σημασία της επιτυχίας του ΕΤΣΕ για την κοινωνία πολιτών και την ευρωπαϊκή εκπροσώπηση, να της ζητείται τακτικά η κατάρτιση ενημερωτικών εκδόσεων σχετικά με την καταγραφή των χρηματοδοτικών και επενδυτικών δραστηριοτήτων και τη λειτουργία του ταμείου εγγυήσεων. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να λάβει η δημιουργία θέσεων εργασίας, ο περιβαλλοντικός αντίκτυπος, καθώς όσο και η αξιολόγηση από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες της εφαρμογής του κανονισμού για το ΕΤΣΕ και των σχετικών τροποποιήσεων, με τη χρήση σαφών κοινωνικο-οικονομικών και περιβαλλοντικών δεικτών και με τη διευκρίνιση της προσθετικότητας αυτής της πρωτοβουλίας.

1.10. Δεδομένων των πολλαπλών θετικών συνεπειών των κοινωνικών επενδύσεων, ιδίως όσον αφορά την αγορά εργασίας και τη δημοσιονομική κατάσταση, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι πρέπει να διερευνηθούν περαιτέρω τρόποι σύνδεσης του «σχεδίου Juncker 2» με τους στόχους της δέσμης κοινωνικών επενδύσεων.

## 2. Το πλαίσιο ανάπτυξης του ΕΤΣΕ: η υφιστάμενη κατάσταση

2.1. Στις 28 Ιουνίου 2016, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «Το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη, ιδίως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ), έχει ήδη αποφέρει απτά αποτελέσματα και αποτελεί σημαντικό βήμα προσέλκυσης ιδιωτικών επενδύσεων, αξιοποιώντας ευφύως τους περιορισμένους πόρους του προϋπολογισμού».

2.2. Από τον Νοέμβριο του 2014 που παρουσιάστηκε ένα επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη, άρχισε μεν να αποκαθίσταται εν μέρει η εμπιστοσύνη στην οικονομία και στην ανάπτυξη, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν 22 εκατ. άνεργοι και το επίπεδο των επενδύσεων εξακολουθεί να είναι κατά 15 % χαμηλότερο σε σχέση με το επίπεδο προ κρίσης του 2008· θα χρειαστούν επιπλέον 300 δισεκατ. ευρώ ετησίως σε επενδύσεις για να επιστρέψουμε στα προ κρίσης επίπεδα. Για τέταρτη συνεχή χρονιά η ΕΕ καταγράφει μια μέτρια ανάκαμψη με αύξηση του ΑΕγχΠ κατά 2 % το 2015: οι ολοκληρωμένες προσπάθειες που ξεκίνησαν με το επενδυτικό σχέδιο αποφέρουν ήδη συγκεκριμένα αποτελέσματα, παρά το γεγονός ότι η μακροοικονομική επίδραση των μεγαλύτερων επενδυτικών έργων δεν μπορεί να είναι άμεση.

2.3. Το πρώτο έτος λειτουργίας του ΕΤΣΕ απέδειξε την ευρωστία του αρχικού σχεδίου: το ΕΤΣΕ, το οποίο υλοποιείται και συνυποστηρίζεται από τον όμιλο ΕΤΕπ, βαδίζει προς την επίτευξη του στόχου της ενεργοποίησης τουλάχιστον 315 δισεκατ. ευρώ για πρόσθετες επενδύσεις στην πραγματική οικονομία έως τα μέσα του 2018. Κατά το πρώτο έτος εγκρίθηκαν δράσεις ύψους άνω των 115 δισεκατ. ευρώ, εκ των οποίων το 62 % χρηματοδοτήθηκε από ιδιώτες επενδυτές (στις 15 Νοεμβρίου 2016, το ποσό ανερχόταν σε 154 δισεκατ. ευρώ και αντιστοιχούσε στο 49 % του συνολικού κονδυλίου)<sup>(1)</sup>.

2.4. Η απορρόφηση από την αγορά ήταν ιδιαίτερα ταχεία στο πλαίσιο του σκέλους για τις ΜΜΕ όπου το ΕΤΣΕ αποδίδει πολύ πέραν των προσδοκιών. Για τον λόγο αυτόν, τον Ιούλιο του 2016 το σκέλος για τις ΜΜΕ αυξήθηκε κατά 500 εκατ. ευρώ στο πλαίσιο των υφιστάμενων παραμέτρων του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1017. Στο τέλος του πρώτου έτους δραστηριοτήτων εγκρίθηκαν υπέρ των ΜΜΕ πάνω από 47 δισεκατ. ευρώ, το 64 % δηλαδή αυτού που αναμενόταν για το σύνολο της περιόδου των τριών ετών.

<sup>(1)</sup> Στοιχεία ομάδας ΕΤΕπ, 12 Οκτωβρίου 2016.

2.5. Το ΕΤΣΕ, μια κοινή πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΤΕπ, αλλά με αυτόνομη διαχείριση, βοηθά επίσης στη χρηματοδότηση έργων στον τομέα της καινοτομίας και των υποδομών σε διάφορους τομείς: στις 15 Νοεμβρίου 2016, έρευνα και ανάπτυξη (20 %), ενέργεια (22 %), ψηφιακή τεχνολογία (12 %), μεταφορές (7 %), περιβάλλον και αποτελεσματική χρήση των πόρων (4 %) και κοινωνικές υποδομές (4 %).

2.6. Η ΕΟΚΕ επικρότησε το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη και εκτίμησε «την αλλαγή πλεύσης μακριά από τη λιτότητα προς τη δημοσιονομική εξυγίανση», υπογραμμίζοντας τα εξής: «το επενδυτικό σχέδιο αποτελεί βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο εγείρει πλήθος ερωτημάτων όσον αφορά το μέγεθός του σε σχέση με τις τεράστιες επενδυτικές ανάγκες της Ευρώπης, το υψηλό επίπεδο μόχλευσης που προσδοκείται, τη δυνητική ροή κατάλληλων επενδυτικών έργων, τη συμμετοχή των ΜΜΕ —με ιδιαίτερη προσοχή στις πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις— και το χρονοδιάγραμμά του»<sup>(2)</sup>. Παρ' όλα αυτά, η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι το ΕΤΣΕ δεν εξασφάλισε την επένδυση των πόρων στις χώρες με τις μεγαλύτερες ανάγκες, καθώς τα κράτη μέλη που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος σύμφωνα με το διορθωτικό σκέλος του συμφώνου σταθερότητας δεν δύνανται να επωφεληθούν από τυχόν ευελιξία (Ecofin 2012 και Ecofin 2014).

2.7. Η ΕΟΚΕ αξιοποίησε την πείρα και τις —ευρέως θετικές— γνωμοδοτήσεις για το ΕΤΣΕ των εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων και της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών κατά τη σχετική ακρόαση που διεξήχθη στις 10 Νοεμβρίου 2016.

### 3. Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

3.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει την παράταση της λειτουργίας του ΕΤΣΕ για δύο ακόμη χρόνια, μέχρι το 2020, την αύξηση της εγγύησης της ΕΕ από 16 σε 26 δισεκατ. ευρώ και της συμβολής της ΕΤΕπ από 5 σε 7,5 δισεκατ. ευρώ με στόχο την πραγματοποίηση επενδύσεων ύψους περίπου 500 δισεκατ. ευρώ για την περίοδο αυτή. Για τον λόγο αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει την αύξηση των κεφαλαίων του ταμείου εγγυήσεων κατά 1,1 δισεκατ. ευρώ, έτσι ώστε να φθάσει τα 9,1 δισεκατ. ευρώ. Η αύξηση αυτή θα χρηματοδοτηθεί κυρίως από κονδύλια του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΔΣΕ) και από τα κέρδη της δραστηριότητας της ΕΤΕπ στο πλαίσιο του ΕΤΣΕ.

3.2. Οι πολυετείς στρατηγικοί στόχοι του ΕΤΣΕ 2.0 για τη στήριξη επενδύσεων με στόχο την ανάπτυξη, σύμφωνα με τις δημοσιονομικές προτεραιότητες της ΕΕ, εντοπίζονται στους ακόλουθους τομείς προτεραιότητας:

- στρατηγικές υποδομές με ψηφιακές και ενεργειακές επενδύσεις σύμφωνα με τις πολιτικές της ΕΕ·
- υποδομές μεταφορών σε βιομηχανικά κέντρα, στο περιβάλλον, στην εκπαίδευση, στην έρευνα και την καινοτομία·
- επενδύσεις τόνωσης της απασχόλησης, ιδίως μέσω της χρηματοδότησης των ΜΜΕ και μέτρων υπέρ της απασχόλησης των νέων·
- ανθρώπινο δυναμικό, πολιτισμός και υγεία.

3.3. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η πρωτοβουλία θα πρέπει να επιτρέπει στην ΕΤΕπ και στο ΕΤΣΕ να προβαίνουν σε ενέργειες χρηματοδότησης και επενδύσεων μεγαλύτερου όγκου και, για την ΕΤΕπ, σε πιο ριψοκίνδυνα —αλλά βιώσιμα από οικονομική άποψη— έργα χάρη στην παροχή της εγγύησης ΕΕ στην ΕΤΕπ. Το σχετικό πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα θα μπορεί να δημιουργεί, για κάθε ευρώ της εγγύησης, μια επένδυση της τάξης των 15 ευρώ σε όρους χρήσης, για ποσό 500 δισεκατ. ευρώ τουλάχιστον έως το τέλος του ισχύοντος πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου.

3.4. Οι κυριότερες τροποποιήσεις που προτείνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε σύγκριση με τον κανονισμό (ΕΕ) 2015/1017 αφορούν τα εξής:

- ενίσχυση της προσθετικότητας των έργων, συμπεριλαμβανομένων των διασυνοριακών έργων υποδομής και των συναφών υπηρεσιών, που ορίζονται ειδικά ως έργα τα οποία πληρούν την απαίτηση αυτή·
- ενίσχυση της απορρόφησης του ΕΤΣΕ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες ή/και σε μετάβαση, με δυνατότητα συνδυασμού άλλων πηγών χρηματοδότησης, όπως τα ΕΔΕΤ, το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» και ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» για την υποστήριξη του ΕΤΣΕ·
- στήριξη προς λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και περιφέρειες σε μετάβαση μέσω ρητής αναφοράς σε οποιονδήποτε κλάδο που διαφορετικά δεν θα καλυπτόταν από τους γενικούς στόχους·
- καλύτερη συγκέντρωση του ΕΤΣΕ σε έργα που αποσκοπούν στην επίτευξη των στόχων της COP 21 και σε προτεραιότητες σχετικές με την κλιματική αλλαγή·

<sup>(2)</sup> Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη» (ΕΕ C 268 της 14.08.2015, σ. 27).

- δυνατότητα υπαγωγής στο ΕΤΣΕ έργων που σχετίζονται με τον τομέα της άμυνας λαμβανομένου υπόψη του σημαντικού οικονομικού πολλαπλασιαστικού αποτελέσματος·
- προώθηση στόχων τομεακής και γεωγραφικής διαφοροποίησης του ΕΤΣΕ, και διατήρηση του προσανατολισμού με γνώμονα την αγορά·
- μεγαλύτερη διαφάνεια της διαχείρισης του ΕΤΣΕ.

#### 4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει θερμά την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να παρατείνει τη λειτουργία και να ενισχύσει τη χρηματοδοτική ικανότητα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ), με τους στόχους και τη σημασία του οποίου συμφωνεί όσον αφορά την επίτευξη σταθερότητας και ασφάλειας για τους επενδυτές και φορείς έργων. Επίσης επιβεβαιώνει την ήδη αναφερθείσα <sup>(3)</sup> ανάγκη ενός ευρωπαϊκού σχεδίου ανάπτυξης και απασχόλησης, στο πλαίσιο του οποίου θα συμπεριλαμβάνεται ένα πιο φιλόδοξο ΕΤΣΕ, μαζί με άλλα κοινοτικά προγράμματα υπέρ της ανάπτυξης, ιδίως δε το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020», ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» και τα διαρθρωτικά ταμεία. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της διάθεσης κονδυλίων και από άλλα ταμεία της ΕΕ με σκοπό τη χρηματοδοτική υποστήριξη της εγγύησης των επενδύσεων στους επιμέρους τομείς τους.

4.2. Τα εν λόγω προγράμματα επιχορηγήσεων, καθώς και οι δημόσιες επενδύσεις πρέπει να διατηρηθούν και να μην υποβαθμίζονται λόγω της ιδιαιτερότητάς τους και δεδομένης της σημασίας και του πεδίου επίδρασής τους όσον αφορά την ανάπτυξη και την απασχόληση.

4.3. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για την επιτυχία του πρώτου έτους λειτουργίας του ΕΤΣΕ στην άμεση ενεργοποίηση της αξίας των επενδύσεων σύμφωνα με τις προβλέψεις, ενώ αναμένει ακόμη μια πιο ακριβή ποιοτική και ποσοτική ανάλυση των αποτελεσμάτων και θεωρεί επιτυχία το σκέλος επενδύσεων στις ΜΜΕ. Υλοποιείται ό,τι έχει ήδη διατυπώσει η ΕΟΚΕ ως προς τα καθήκοντα του ΕΤΣΕ στο πεδίο των επιχειρηματικών κεφαλαίων και την ανάγκη να χρηματοδοτηθεί η δημιουργία απασχόλησης και η ανάπτυξη των επιχειρήσεων, ιδίως των ΜΜΕ <sup>(4)</sup>.

4.4. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η επιτυχία του ΕΤΣΕ για τις ΜΜΕ είναι επίσης το αποτέλεσμα των μόνιμων προβλημάτων στον μηχανισμό χρηματοοικονομικής μεταφοράς από τις τράπεζες προς τις επιχειρήσεις που επιβεβαιώθηκε από τις καταθέσεις στην ΕΚΤ: εν προκειμένω, το παρατηρητήριο της ενιαίας αγοράς της ΕΟΚΕ θα πρέπει να εξασφαλίσει τη διαρκή παρακολούθηση των παρεμβάσεων του ΕΤΣΕ για τις ΜΜΕ μέσω δεικτών επιπτώσεων.

4.5. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι το ΕΤΣΕ 2.0 θα πρέπει να αποσκοπεί στη συμμετοχή ολοένα και περισσότερων ιδιωτικών κεφαλαίων, ξεπερνώντας —αν είναι δυνατόν— το 62 % που είχε επιτευχθεί κατά το πρώτο έτος. Επ' αυτού η ΕΟΚΕ προτείνει να εξεταστεί σοβαρά το ενδεχόμενο επέκτασης των δραστηριοτήτων του σε άλλους χρηματοπιστωτικούς τομείς πέραν του τραπεζικού, όπως η αγορά ομολόγων, τα ασφαλιστικά ταμεία και συνταξιοδοτικά κεφάλαια <sup>(5)</sup>. Επίσης συμφωνεί ότι υπάρχει πράγματι ανάγκη ενός συμπληρωματικού ταμείου με στόχο κυρίως την ενεργοποίηση των ιδιωτικών επενδύσεων. Σε ενωσιακό επίπεδο, οι θεσμικοί επενδυτές διαχειρίζονται περιουσιακά στοιχεία αξίας περίπου 13,5 τρισεκατ. <sup>(6)</sup>, εκ των οποίων λιγότερο από το 1 % επενδύεται σε υποδομές.

4.6. Η ΕΟΚΕ καλεί τα ευρωπαϊκά όργανα να εξετάσουν τη δυνατότητα μεγαλύτερης ευελιξίας για τα κράτη μέλη που βιώνουν δυσκολίες προκειμένου να ενισχυθούν οι δημόσιες επενδύσεις με τη χρηματοδότηση, μέσω του ΕΤΣΕ, υποδομών και έρευνας, υψηλής ποιότητας εκπαίδευσης, παιδικής μέριμνας, υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικών υπηρεσιών.

4.6.1. Η αλλαγή των κανόνων της ενιαίας αγοράς κεφαλαίων, όπως το πρόγραμμα Solvency II, οι οποίοι δυσχεραίνουν τις επενδύσεις σε υποδομές από ευρωπαϊκά ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ταμεία, είναι απαραίτητη για να αυξηθούν τα κεφάλαια αυτά. Για παράδειγμα στον Καναδά το μερίδιό τους από επενδύσεις σε υποδομές, συμπεριλαμβανομένων των ευρωπαϊκών υποδομών, φθάνει το 15 % του υπό διαχείριση ενεργητικού. Ένας δίαυλος χρηματοδοτούμενος από τη ΔΣΕ, την ΕΤΕπ και τα ασφαλιστικά ταμεία θα μπορούσε να μετριάσει αυτή τη δυσκολία και να εγγυηθεί την ορθή χρήση αυτών των πόρων.

4.7. Για την επιτυχία του ΕΤΣΕ 2.0, η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό να διατηρηθεί ο προσανατολισμός με γνώμονα την αγορά και να ενισχυθεί η προσθετικότητα του ΕΤΣΕ σε σύγκριση με άλλα μέσα της ΕΕ και τις συνήθεις δραστηριότητες της ΕΤΕπ. Κάθε έργο, πέρα από τη διατήρηση της συμβατότητάς του με τις πολιτικές της ΕΕ, πρέπει να κρίνεται με βάση την αξία του και τα προσδοκώμενα οικονομικά αποτελέσματα.

<sup>(3)</sup> Βλέπε υποσημείωση αριθ. 1.

<sup>(4)</sup> Βλέπε γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ανάπτυξη και δημόσιο χρέος στην ΕΕ: δύο καινοτόμες προτάσεις» (ΕΕ C 143 της 22.5.2012, σ. 10).

<sup>(5)</sup> Βλέπε υποσημείωση αριθ. 1.

<sup>(6)</sup> EU Action Plan making the best use of new financial schemes.



4.8. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την ενίσχυση της προσθετικότητας των έργων που υποστηρίζει το ΕΤΣΕ με την αύξηση του τραπεζικού/χρηματοδοτικού ενδιαφέροντος πιο ρισκινόμενων έργων. Συν τοις άλλοις, στα κριτήρια επιλεξιμότητας θα πρέπει να περιλαμβάνεται η απαίτηση αφενός μεν στα υποστηριζόμενα έργα να διορθώνονται οι αστοχίες της αγοράς ή καταστάσεις ανεπαρκούς αξιοποίησης επενδύσεων, αφετέρου δε τα διασυνοριακά έργα υποδομής, συμπεριλαμβανομένων των συναφών υπηρεσιών, να επιλέγονται ειδικά ως έργα που εγγενώς ικανοποιούν την απαίτηση της προσθετικότητας, έτσι ώστε το επενδυτικό σχέδιο να συμβάλει αποτελεσματικά στην ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας και να προάγει τη δημιουργία απασχόλησης και την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

4.9. Η ΕΟΚΕ ζητεί με έμφαση το ΕΤΣΕ να παρεμβαίνει πιο δυναμικά στα της εκπαίδευσης, της επιμόρφωσης, της επαγγελματικής κατάρτισης και της διά βίου μάθησης, στους μηχανισμούς ανάπτυξης των δημιουργικών και πολιτιστικών βιομηχανιών, της υγείας και των κοινωνικών και τουριστικών υποδομών.

4.10. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ότι το ΕΤΣΕ πρέπει να εξασφαλίσει μια ισορροπημένη γεωγραφική κάλυψη της ΕΕ που να λαμβάνει υπόψη τη συνολική οικονομική δραστηριότητα κάθε χώρας και τη φύση του ΕΤΣΕ με γνώμονα τη ζήτηση και την αγορά, χωρίς την επιβολή προκαθορισμένων ποσοστώσεων και να διατηρεί επαρκή επίπεδα ευελιξίας στη χρηματοδοτική κατανομή μεταξύ των τομέων. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κόμβου Επενδυτικών Συμβουλών (ΕΚΕΣ) έτσι ώστε να εντείνει τις δραστηριότητές του στις επιμέρους χώρες. Επίσης τάσσεται υπέρ της δυνατότητας χρησιμοποίησης των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων για τη συγχρηματοδότηση έργων του ΕΤΣΕ χωρίς προσκόμματα και γραφειοκρατικές επιπλοκές.

4.10.1. Ο ρόλος του ΕΚΕΣ καθώς και των εθνικών αναπτυξιακών τραπεζών πρέπει να ενισχυθεί όχι μόνο για την παροχή πιο εξειδικευμένης τεχνικής βοήθειας σε τοπικό επίπεδο σε ολόκληρη την ΕΕ, αλλά και για την επίτευξη καλύτερου διαλόγου μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών και ΕΤΣΕ 2.0.

4.10.2. Η συμβολή των εθνικών αναπτυξιακών τραπεζών στην επιτυχία του ΕΤΣΕ είναι επίσης ουσιαστικής σημασίας. Η ΕΕ και οι εθνικές κυβερνήσεις, μέσω του ΕΤΣΕ, έχουν βοηθήσει και οφείλουν να εξακολουθήσει να υποστηρίζουν ολοένα και περισσότερο τα έργα ανάπλασης αναξιοποίητων όσο και εγκαταλελειμμένων (βιομηχανικών) ζωνών, τα οποία διαφορετικά δεν θα ήταν οικονομικά βιώσιμα. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για έργα μη μετρήσιμης χρήσης ή αβέβαιης ζήτησης. Μέρος του κινδύνου αυτού θα μπορούσε να μετριαστεί με τη μερική χρήση των εγγυήσεων που παρέχονται από εθνικές αναπτυξιακές τράπεζες, χάρη στις οποίες, σε πολλές περιπτώσεις, μια μη εμπορεύσιμη συναλλαγή θα είναι δυνατόν να μετασχηματίζεται και να διατίθεται στην αγορά σε θεσμικούς επενδυτές.

4.11. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την άποψη «εισφορές των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) να μην συμπεριλαμβάνονται στους υπολογισμούς του δημοσιονομικού ελλείμματος» και ελπίζει η αρχή αυτή να επεκταθεί στα επενδυτικά προγράμματα (π.χ. με τη μορφή ενός πραγματικού χρυσού κανόνα στρατηγικών δημόσιων επενδύσεων).

4.12. Σύμφωνα με την ΕΟΚΕ, για να ενεργοποιηθούν οι ευρωπαϊκές επενδύσεις<sup>(7)</sup>, αλλά και για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων, πρέπει να προβλεφθούν στον κανονισμό όροι αμοιβαιότητας, και να επιτευχθεί πραγματικά ο στόχος της μόχλευσης από 1 έως 15 μεταξύ των εγγυήσεων και των επενδύσεων· είναι δε απαραίτητη η τόνωση της οικονομίας και της ανάπτυξης στην Ευρώπη, αλλά και η επιτάχυνση της πλήρους εφαρμογής του τρίτου πυλώνα του επενδυτικού σχεδίου με την υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και την άρση των εμποδίων στις επενδύσεις έτσι ώστε να ολοκληρωθεί η συνεισφορά του ΕΤΣΕ.

4.13. Η ΕΟΚΕ συνιστά την ενίσχυση της προβολής των χρηματοδοτήσεων του ΕΤΣΕ με έντονη δράση επιτόπου, μέσω μιας εκστρατείας ενημέρωσης με την προσθήκη, ιδίως για τις ΜΜΕ, του λογότυπου του ΕΤΣΕ σε κάθε σύμβαση χρηματοδότησης που υποστηρίζεται από το εν λόγω ταμείο. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντική, για το σύνολο της κοινωνίας πολιτών που εκπροσωπεί, καθώς και για τις τοπικές και περιφερειακές πραγματικότητες, την εποπτεία των χρηματοδοτικών και επενδυτικών δραστηριοτήτων, καθώς και της λειτουργίας του ταμείου εγγυήσεων με την αξιολόγηση από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες της εφαρμογής του κανονισμού για το ΕΤΣΕ και των σχετικών τροποποιήσεων. Ζητείται συνεπώς, παρόμοιες εκθέσεις να υποβάλλονται όχι μόνο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο αλλά και στην ΕΟΚΕ και την ΕτΠ.

(7) Βλέπε, για παράδειγμα, το κινεζικό πρόγραμμα «One Belt One Road» (Μία ζώνη, ένας δρόμος).

## 5. Ειδικές παρατηρήσεις

5.1. Όσον αφορά τους τομείς προτεραιότητας, το ΕΤΣΕ 2.0 θα πρέπει να χρηματοδοτεί με ισορροπημένο και ελαστικό τρόπο, στη βάση των δυνατοτήτων του όγκου των επενδύσεων, τους διαφόρους τομείς της οικονομίας, ιδίως τον τομέα της ενέργειας και τον ψηφιακό τομέα, την κυκλική οικονομία και τους στόχους της COP 21, τις βιώσιμες μεταφορές και τα διασυννοριακά δίκτυα αλλά και τομείς όπως η γεωργία, η βιο-οικονομία, η μεταποίηση, οι υπηρεσίες στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και στις περιφέρειες σε μετάβαση, έτσι ώστε να μεγιστοποιηθεί η επίδραση στην απασχόληση, συμπεριλαμβανομένων των διττών τεχνολογιών που σχετίζονται με τους κλάδους της ασφάλειας και της άμυνας, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα την εγκαθίδρυση μιας ισχυρής και καλύτερα καθορισμένης ευρωπαϊκής βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης στον τομέα της άμυνας με «μεγαλύτερο κοινό συντονισμό και σχεδιασμό, με απώτερο στόχο μια ευρωπαϊκή αμυντική ένωση»<sup>(8)</sup>.

5.1.1. Ειδικότερα, η ΕΟΚΕ συνιστά την υποστήριξη της ψηφιοποίησης της μεταποιητικής βιομηχανίας («Βιομηχανία 4.0»), της ασφαλούς και εναρμονισμένης ανάπτυξης δικτύων υπολογιστικού νέφους και κέντρων δεδομένων.

5.2. Όσον αφορά τη διαχείριση του ΕΤΣΕ, η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι θα ήταν κατάλληλη η εναλλαγή των εκπροσώπων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής —με εξαίρεση την ΓΔ ECFIN— και της ΕΤΕπ στη διευθύνουσα επιτροπή, με σκοπό τη συμμετοχή εκπροσώπων και άλλων γενικών διευθύνσεων αρμόδιων σε τομείς όπως οι μεταφορές, η ψηφιακή τεχνολογία και το περιβάλλον, για λόγους προαγωγής της ισόρροπης χρηματοδότησης όλων των τομέων. Ακόμη και η επιτροπή επενδύσεων που αποφασίζει ποια έργα θα πρέπει να υποστηρίζονται από την εγγύηση της ΕΕ πρέπει να είναι πλήρως ανεξάρτητη και να λαμβάνει τις αποφάσεις της σε καθεστώς και διαφάνειας και χωρίς παρεμβάσεις από την ΕΤΕπ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή άλλους δημόσιους και ιδιωτικούς χρηματοδότες. Θα πρέπει δε να διευρυνθεί σε ειδήμονες του κλάδου που θα μπορούν να παρέχουν ειδικές γνώσεις για την κατάσταση των γεωγραφικών αγορών παρέμβασης.

5.3. Το ΕΤΣΕ έχει οικονομική διάσταση πολύ ανώτερη από αυτή των άλλων ενωσιακών πρωτοβουλιών, και ως εκ τούτου επιτρέπει επενδυτικές δραστηριότητες σε ευρωπαϊκά έργα μεγάλης κλίμακας αξίας ακόμα και άνω των 10 δισεκατ. ευρώ, που υποστηρίζονται κυρίως από ιδιωτικά κεφάλαια<sup>(9)</sup>. Για την υλοποίηση αυτών είναι απαραίτητη, κατά τη γνώμη της ΕΟΚΕ, η ενίσχυση του προορατικού ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενεργοποίηση διαφόρων κοινών ενωσιακών προγραμμάτων και τον καθορισμό ενός κατάλληλου κανονιστικού πλαισίου ιδίως στον τομέα των δικτύων μεταφορών, της ενέργειας και των ΤΠΕ που χαρακτηρίζονται από τους υψηλότερους οικονομικούς πολλαπλασιαστές ΑΕγχΠ.

5.4. Κατά τη γνώμη της ΕΟΚΕ, πρέπει στο ΕΤΣΕ να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην υποστήριξη της συνεργατικής ψηφιακής οικονομίας στην Ευρώπη με την προώθηση και ευρωπαϊκών επενδυτικών πλατφορμών για την υποστήριξη της ανάπτυξης νεοφυών επιχειρήσεων του τομέα που θα δημιουργήσουν ποιοτικές θέσεις εργασίας. Τα δικαιώματα των εργαζομένων θα διασφαλίζονται, και το ίδιο ισχύει και για την προστασία των καταναλωτών.

Βρυξέλλες, 15 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(8)</sup> Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Η νέα στρατηγική για την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της ΕΕ» (ΕΕ C 264 της 20.7.2016, σ. 1).

<sup>(9)</sup> Για παράδειγμα το ευρωπαϊκό σύστημα ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας, το ευρωπαϊκό σύστημα διαχείρισης σιδηροδρομικής κυκλοφορίας (ERTMS), η αυτόματη και συνδεδεμένη οδήγηση οχημάτων, το διασυνδεδεμένο υπεράκτιο δίκτυο αιολικών πάρκων Βόρειας Θάλασσας, το βιομηχανικό δίκτυο ταχύτητας άνω του 1 Gbps, η πληροφορική υψηλών επιδόσεων και η ανάπτυξη ευρωζωνικής σύνδεσης ανά την Ευρώπη.

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο — Ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020 — Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα»**

[COM(2016) 603 final]

και

**«Κανονισμός του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 για τον καθορισμό του δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020»**

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

και

**«Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2012/2002, των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1299/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, (ΕΕ) αριθ. 1307/2013, (ΕΕ) αριθ. 1308/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014, (ΕΕ) αριθ. 652/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου»**

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

(2017/C 075/12)

Εισηγητής: **ο.κ. Stefano PALMIERI**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 20.4.2016 Συμβούλιο, 9.12.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	20.9.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	169/5/9

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει τις προσπάθειες που έχει καταβάλει η Επιτροπή για να προτείνει την ενδιάμεση αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) 2014-2020 και χαιρετίζει τις διατάξεις σχετικά με την ευελιξία που εισάγονται για την αντιμετώπιση των απρόβλεπτων κρίσεων των τελευταίων ετών. Θεωρεί ωστόσο ότι το προτεινόμενο πλαίσιο είναι ανεπαρκές για την αντιμετώπιση των προκλήσεων και των προτεραιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), κυρίως σε σχέση με το ευρωπαϊκό πολιτικό όραμα που σήμερα τίθεται υπό σοβαρή αμφισβήτηση.

1.1.1. Σήμερα η λύση σε προκλήσεις και κρίσεις παγκόσμιου χαρακτήρα πρέπει αναγκαστικά να οδηγήσει σε μια απάντηση ευρωπαϊκού χαρακτήρα. Προς τούτο η ΕΟΚΕ κρίνει ότι το τρέχον ΠΔΠ, όπως και το ΠΔΠ μετά το 2020, πρέπει να συγκεντρώσουν καταλλήλως τους πόρους τους και να τους κατευθύνουν προς τα προγράμματα εκείνα που είναι σε θέση:

- να δώσουν ώθηση στην οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανάπτυξη (συμπεριλαμβανομένης της συμφωνίας για την κλιματική αλλαγή του Παρισιού), στην απασχόληση, στην καινοτομία και στην ανταγωνιστικότητα
- να αντιμετωπίσουν τη μεταναστευτική και προσφυγική κρίση, τα ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας, τις εξωτερικές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και την κρίση στον γεωργικό τομέα.

1.2. Για την ΕΟΚΕ η ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ 2014-2020 και η συζήτηση για το ΠΔΠ μετά το 2020 πρέπει να έχουν ως γνώμονα τον απόλυτο σεβασμό του άρθρου 3 της Συνθήκης της Λισαβόνας, διασφαλίζοντας στους πολίτες της ΕΕ αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης με μέλημα την ευημερία τους, καθώς και του άρθρου 311 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «Η Ένωση προικίζεται με επαρκή μέσα για την επίτευξη των στόχων της και την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της».

1.3. Η ΕΟΚΕ καταγγέλλει ειδικότερα μια κρίση αλληλεγγύης στο εσωτερικό της ΕΕ, η οποία πρέπει να αντιμετωπιστεί και να επιλυθεί. Δεν επιτρέπεται ορισμένα κράτη μέλη να αποδέχονται την ορδή αρχή της αλληλεγγύης όταν πρόκειται για τη διανομή των πόρων του ΔΠΔ 2014-2020 και, παράλληλα, να την απορρίπτουν όταν πρόκειται για την αντιμετώπιση της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης.

1.4. Η ικανότητα της ΕΕ να απαντήσει στις σημερινές και μελλοντικές προκλήσεις θα εξαρτηθεί από τον ποιοτικό χαρακτήρα και από την ποσοτική διάσταση των στρατηγικών της παρέμβασής της. Η συζήτηση σχετικά με το ΠΔΠ πρέπει να επικεντρωθεί στην ικανότητά του —τόσο από άποψη διαθέσιμων πόρων όσο και δομής του προϋπολογισμού— να παράσχει στην ΕΕ τα αναγκαία μέσα για την επίτευξη των στρατηγικών της προτεραιοτήτων, χωρίς αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης των πολιτών και των επιχειρήσεων, ήτοι η ικανότητά του να προσδώσει «προστιθέμενη αξία» σε ευρωπαϊκή κλίμακα, με ίση κατανομή των δαπανών στους ευρωπαίους πολίτες. Μια προστιθέμενη αξία επί της οποίας να υπάρξει ευρεία πολιτική συναίνεση υποστήριξης στη δράση της ΕΕ, προκειμένου να εγγυάται πραγματικά οφέλη για τους πολίτες της.

Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι μεταξύ των στοιχείων με μεγαλύτερη ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία συγκαταλέγονται: η συνεισφορά στη χρηματοδότηση των μεγάλων επενδύσεων και της καινοτομίας (Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων)· η ανάδειξη του πιθανού οφέλους για την οικονομία, την αγορά εργασίας και τον δυναμισμό της κοινωνίας από την εισοδο μεταναστών και προσφύγων, η παρακολούθηση και η ενίσχυση της εφαρμογής του κύκλου 2014-2020 των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ)· η ενίσχυση του κοινωνικού πυλώνα. Ένα ειδικό μέσο ενδέχεται να είναι χρήσιμο και αναγκαίο εργαλείο για την καταπολέμηση της ανεργίας των νέων, της εργασιακής ανασφάλειας και του φαινομένου των νέων εκτός εκπαίδευσης, απασχόλησης ή κατάρτισης (ΕΕΑΚ).

1.4.1. Όσον αφορά το ποσοτικό μέρος της αναθεώρησης του ΠΔΠ, η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την αύξηση των πόρων για ορισμένα κεφάλαια δαπανών που θεωρούνται υψηλής απόδοσης, όπως τα «Ορίζοντας 2020», μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΔΣΕ), Erasmus+, COSME και Wifi4EU, καθώς επίσης η επέκταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) και της Πρωτοβουλίας για την Απασχόληση των Νέων (ΠΑΝ).

1.4.2. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί επίσης με τις νέες πιστώσεις για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης (Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, Οργανισμός Ασύλου, κοινό σύστημα του Δουβλίνου για το άσυλο, στήριξη έκτακτης ανάγκης εντός της ΕΕ και σύστημα εισόδου/εξόδου) και των συνθηκών οικονομικής και πολιτικής αστάθειας στην ΕΕ και στις γειτονικές χώρες [πλαίσιο εταιρικής σχέσης, Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή, εντολή εξωτερικού δανεισμού των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ), τεχνική προσαρμογή των κονδυλίων για την πολιτική συνοχής].

1.5. Όσον αφορά το ποιοτικό μέρος της αναθεώρησης του ΠΔΠ, η ΕΟΚΕ συμφωνεί με τον στόχο δημιουργίας απλούστερων και πιο ευέλικτων γενικών και τομεακών δημοσιονομικών κανόνων και, ως εκ τούτου, χαιρετίζει ειδικότερα την απλοποίηση των διοικητικών διατυπώσεων που απαιτούνται από τους δικαιούχους των ενωσιακών πόρων, καθώς και των ελέγχων, της παρακολούθησης και της υποβολής εκθέσεων.

1.5.1. Ωστόσο, η θέσπιση των αρχών που αφορούν τη βελτίωση των δαπανών (better spending) και την κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων (performance based budgeting) δεν πρέπει να αποτελέσει μια συγκαλυμμένη μέθοδο περικοπής των δαπανών σε τομείς ή προγράμματα των οποίων η αξία είναι λιγότερο εμφανής από ό,τι άλλων, είτε επειδή τα οφέλη εμφανίζονται πιο μακροπρόθεσμα είτε επειδή είναι πιο δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν. Αυτό θα ήταν ενδεχομένως ιδιαίτερα επιζήμιο για προγράμματα όπως ο «Ορίζοντας 2020», ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΜΣΕ) και το COSME.

1.5.2. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει, αφενός, τα κίνητρα υπέρ των υπεύθυνων και αποτελεσματικών δαπανών και, αφετέρου, την εφαρμογή ενός κατάλληλου και έγκαιρου συστήματος παρακολούθησης των στόχων για τους ποικίλους τομείς παρέμβασης της ΕΕ.

1.6. Όσον αφορά τη συζήτηση επί της προτάσεως σχετικά με το ΠΔΠ μετά το 2020, η ΕΟΚΕ ζητεί να αξιολογηθούν εγκαίρως και προσεκτικά τα αποτελέσματα του τρέχοντος προϋπολογισμού, ενόψει και της ενδιάμεσης αναθεώρησης, και να συζητηθούν οι προτεραιότητες που πρέπει να τεθούν καθώς και οι αλλαγές που πρέπει να πραγματοποιηθούν.

1.7. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σκόπιμο να ευθυγραμμιστεί η διάρκεια των προσεχών ΠΔΠ με τον πολιτικό κύκλο της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου. Κρίνεται αποδεκτή η πρόταση να ορισθεί διάρκεια 5 + 5 ετών με υποχρεωτική περιοδική αναθεώρηση για ορισμένους τομείς που απαιτούν μακροπρόθεσμο προγραμματισμό (ιδίως οι πολιτικές συνοχής και αγροτικής ανάπτυξης), ενώ για όλους τους άλλους τομείς μεσοπρόθεσμη διάρκεια 5 ετών ευθυγραμμισμένη με τις ευρωπαϊκές εκλογές.

1.8. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει τις προσπάθειες της Επιτροπής με στόχο την καθιέρωση νέων ειδών ιδίων πόρων και το έργο που επιτελεί η ομάδα υψηλού επιπέδου για τους ίδιους πόρους (HLGOR). Είναι ωστόσο σκόπιμο οι προτάσεις που θα επεξεργαστεί η Επιτροπή σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων να συζητηθούν και να ληφθούν εγκαίρως αποφάσεις εντός του 2017 για την προετοιμασία του ΠΔΠ μετά το 2020, με την ενεργό συμμετοχή της ΕΟΚΕ.

1.8.1. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΟΚΕ επισημαίνει την ανάγκη να αποκτήσει η ΕΕ ένα αυτόνομο, διαφανές και δίκαιο σύστημα ιδίων πόρων, περιορίζοντας το σύστημα των εθνικών εισφορών των κρατών μελών χωρίς, ωστόσο, να αυξάνονται οι δημοσιονομικές πιέσεις, ιδίως στους ευρισκόμενους σε μειονεκτική θέση πολίτες. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει επίσης τη σημασία της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής μέσω μεγαλύτερης διαφάνειας<sup>(1)</sup>, καθώς και όλων των μορφών αθέμιτου φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών.

1.8.2. Η ΕΟΚΕ ζητεί από την Επιτροπή να προβεί εγκαίρως σε μια εκτίμηση της απώλειας στον προϋπολογισμό λόγω εξόδου του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ.

1.9. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με το μήνυμα ότι η Ένωση χρειάζεται περισσότερη (και καλύτερη) και όχι λιγότερη Ευρώπη<sup>(2)</sup>. Η κρίση της ΕΕ απορρέει από την απουσία ενός στρατηγικού οράματος για το μέλλον της Ευρώπης. Η κρίση αυτή θα μπορούσε να οξυνθεί αν το ΠΔΠ μετά το 2020 δεν αντιμετωπίσει τις αιτίες της που συνδέονται με το έλλειμμα δημοκρατίας, το έλλειμμα κράτους δικαίου και τις επιπτώσεις της στις κοινωνικές τάξεις και στους παραγωγικούς τομείς που πλήττονται από την παγκοσμιοποίηση. Η Ένωση πρέπει να ανακτήσει ένα υψηλό όραμα για το μέλλον της, προκειμένου να ανταγωνιστεί τους μεγαλύτερους παγκόσμιους παράγοντες και, για να το πετύχει αυτό, είναι αναγκαίο ένα ΠΔΠ φιλόδοξο και στο ύψος των προκλήσεων που μας περιμένουν.

1.10. Για την απτή υλοποίηση των στόχων του ΠΔΠ, ο νέος προϋπολογισμός της ΕΕ θα πρέπει να είναι υποδειγματικός, αποδοτικός, αποτελεσματικός και διαφανής, προκειμένου να καταστεί αξιόπιστος στα μάτια των ευρωπαίων πολιτών και να τους βοηθήσει να αντιληφθούν ευχερώς τα πλεονεκτήματα της Ευρώπης και το κόστος της μη Ευρώπης.

## 2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1. Η δέση μέτρων που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αναθεώρησης του ΠΔΠ 2014-2020 αφορά κανονιστικές αλλαγές και ανακατανομή πόρων ύψους 12,8 δισεκατ. έως το τέλος της περιόδου, συμπεριλαμβανομένου του σχεδίου προϋπολογισμού 2017, με σκοπό την ανάπτυξη και την απασχόληση, τη μετανάστευση και την ασφάλεια. Ειδικότερα, η αναθεώρηση προβλέπει:

— Στο ποσοτικό μέρος, περισσότερους πόρους για προγράμματα που θεωρούνται προτεραιότητας και πιο αποτελεσματικά, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ).

— Στο ποιοτικό μέρος, απλοποίηση των γενικών και τομεακών κανόνων και μεγαλύτερη ευελιξία για την υλοποίηση των ευρωπαϊκών ταμείων, εστιάζοντας στα αποτελέσματα (Προϋπολογισμός που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα — BFOR).

2.2. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη επισημάνει στο παρελθόν<sup>(3)</sup>, και επιβεβαιώνει στην παρούσα γνωμοδότηση, ότι κατανοεί τον συμβιβασμό που επετεύχθη το 2013 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με το ΠΔΠ, μεσολαβώντας μεταξύ δύο αντικρουόμενων απαιτήσεων σε μια περίπλοκη κοινωνική, οικονομική και πολιτική συγκυρία. Η πρώτη από τις απαιτήσεις αυτές ήταν η βούληση ορισμένων κρατών μελών να περιορίσουν τη δέσμευση δημόσιων πόρων μετά την οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση. Η δεύτερη αφορούσε την ανάγκη ενδεδειγμένης και αποτελεσματικής αντιμετώπισης των σοβαρών προκλήσεων που τίθενται ενώπιον της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), οι οποίες απορρέουν τόσο από τη Συνθήκη της Λισαβόνας όσο και από τη στρατηγική «Ευρώπη 2020».

2.3. Η ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ βρίσκεται πλέον σε μια κατάσταση διαφορετική από πολλές απόψεις σε σχέση με το 2013. Η ΕΕ εξακολουθεί να αντιμετωπίζει δυσκολίες λόγω της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, με σημαντικές ακόμη συνέπειες σε ορισμένα κράτη μέλη, κυρίως για τα μεσαία και χαμηλά εισοδήματα, παράλληλα με την απουσία μιας κοινής απάντησης στην κρίση σε ενωσιακό επίπεδο. Σε αυτό, ωστόσο, έχουν προστεθεί νέες ανησυχίες κοινωνικού, πολιτικού και θεσμικού χαρακτήρα, μεταξύ των οποίων και οι τρομοκρατικές επιθέσεις που έπληξαν προσφάτως την Ευρώπη.

2.3.1. Πρώτον, αυξάνονται οι ροές μεταναστών και προσφύγων, οι οποίοι προσπαθούν να γλιτώσουν από τους πολέμους και τη φτώχεια στην Αφρική και τη Μέση Ανατολή, γεγονός που γεννά ανησυχία στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη, κυρίως στις μεσογειακές και βαλκανικές χώρες που υφίστανται τις πρώτες συνέπειες, καθώς και στις χώρες προορισμού που καλούνται να διευκολύνουν την ενσωμάτωση.

<sup>(1)</sup> Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Δημόσια φορολογική διαφάνεια (υποβολή δήλωσης στοιχείων ανά χώρα)» (ΕΕ C 487 της 28.12.2016, σ. 62).

<sup>(2)</sup> «[...] γέροντας τη ζυγαριά της επικουρικότητας προς την κατεύθυνση περισσότερης και καλύτερης Ευρώπης», γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Προς μια επίκαιρη ανάλυση του κόστους της μη Ευρώπης» (ΕΕ C 351 της 15.11.2012, σ. 36).

<sup>(3)</sup> Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020» (ΕΕ C 229 της 31.7.2012, σ. 32).

2.3.2. Δεύτερον, είναι διάχυτος ο σκεπτικισμός σχετικά με την ικανότητα της πολιτικής, και κατ' επέκταση των κρατών μελών και της ΕΕ, να διατηρήσει την οικονομική ευημερία και την κοινωνική συνοχή<sup>(4)</sup>, με αποτέλεσμα να προβάλλεται το αίτημα να δοθεί περισσότερος χώρος στις εθνικές κυβερνήσεις, ιδίως σε μια ιστορική συγκυρία κατά την οποία, αντίθετως, θα έπρεπε η ΕΕ να αναδειχτεί σε παγκόσμιο παράγοντα.

2.3.3. Τρίτον, το δημοψήφισμα για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ (το λεγόμενο «Brexit») καθιστά σαφές ότι η ΕΕ δεν είναι μια δεδομένη και μη αναστρέψιμη επιλογή, ενώ προκύπτουν καινοφανή θεσμικά και χρηματοοικονομικά προβλήματα όσον αφορά το ΠΔΠ ενόψει της επικείμενης αποχώρησης ενός κράτους μέλους από την ΕΕ.

2.4. Σε αυτό το ταχέως μεταβαλλόμενο πλαίσιο, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του ΠΔΠ εξαρτάται από τον απόλυτο σεβασμό των βασικών αρχών της ενωσιακής έννομης τάξης και, κυρίως, του άρθρου 3 της Συνθήκης της Λισαβόνας, το οποίο θέτει τον στόχο της κατοχύρωσης αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης και ευημερίας<sup>(5)</sup> στους πολίτες της ΕΕ, καθώς και του άρθρου 311 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «Η Ένωση προικίζεται με επαρκή μέσα για την επίτευξη των στόχων της και την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της».

2.5. Η ικανότητα της ΕΕ να απαντήσει στις σημερινές και μελλοντικές προκλήσεις θα εξαρτηθεί από τον ποιοτικό χαρακτήρα και από την ποσοτική διάσταση των στρατηγικών της παρέμβασής της. Θα πρέπει να διαπιστωθεί σε ποιους τομείς είναι καλύτερα να πραγματοποιηθούν δαπάνες για να επιτευχθεί η ανάπτυξη, η απασχόληση και η αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων. με ποιες μορφές οι δαπάνες είναι περισσότερο αποτελεσματικές. με ποιον τρόπο μπορεί να πραγματοποιηθεί μια σοβαρή και όχι απλώς τυπική αξιολόγηση των επενδύσεων. Τέλος, πρέπει να διερευνηθεί πώς μπορεί να γίνει ευρύτερα γνωστή η δράση των θεσμών της ΕΕ σε ένα περιβάλλον ευρείας δυσπιστίας των πολιτών<sup>(6)</sup>.

2.6. Για τους λόγους αυτούς, μολονότι είναι κατανοητές οι προσπάθειες που κατέβαλε η Επιτροπή να προτείνει την ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020, το προτεινόμενο πλαίσιο είναι εντελώς ανεπαρκές για την αντιμετώπιση των προκλήσεων και των προτεραιοτήτων της ΕΕ.

### 3. Ειδικές παρατηρήσεις

3.1. Όσον αφορά το ποιοτικό μέρος της αναθεώρησης του ΠΔΠ, η ΕΟΚΕ συμφωνεί με τον στόχο δημιουργίας απλούστερων και πιο ευέλικτων γενικών και τομεακών δημοσιονομικών κανόνων και, ως εκ τούτου, χαιρετίζει ειδικότερα την απλοποίηση των διοικητικών διατυπώσεων που απαιτούνται από τους δικαιούχους των ενωσιακών πόρων, καθώς και των ελέγχων, της παρακολούθησης και της υποβολής εκθέσεων.

3.2. Ωστόσο, η θέσπιση των αρχών που αφορούν τη βελτίωση των δαπανών (better spending) και την κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων (performance based budgeting) δεν πρέπει να αποτελέσει μια συγκαλυμμένη μέθοδο περικοπής των δαπανών σε τομείς ή προγράμματα των οποίων η αξία είναι λιγότερο εμφανής από ό,τι άλλων, είτε επειδή τα οφέλη εμφανίζονται πιο μακροπρόθεσμα είτε επειδή είναι πιο δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν. Αυτό θα ήταν ενδεχομένως ιδιαίτερα επιζήμιο για προγράμματα όπως ο «Ορίζοντας 2020», ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΜΣΕ) και το COSME.

3.2.1. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει, αφενός, τα κίνητρα υπέρ των υπεύθυνων και αποτελεσματικών δαπανών και, αφετέρου, την εφαρμογή ενός κατάλληλου και έγκαιρου συστήματος παρακολούθησης των στόχων για τους ποικίλους τομείς παρέμβασης της ΕΕ.

3.3. Ωστόσο, αυτό από μόνο του δεν φαίνεται να αρκεί για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των αυξανόμενων οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών ανησυχιών, ούτε για να δώσει νέα ώθηση στην ανάπτυξη, στην απασχόληση και να ενισχύσει τον κοινωνικό πυλώνα. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν απουσιάζουν πρόσθετοι πόροι στους τομείς στους οποίους ο ενωσιακός προϋπολογισμός έχει προστιθέμενη αξία σε σχέση με τις πολιτικές που μπορούν να εφαρμόσουν τα μεμονωμένα κράτη μέλη.

3.4. Όπως έχει επισημάνει σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της η ΕΟΚΕ, οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ δεν καθιστούν απλώς επιθυμητή, αλλά αναγκαία την αύξηση των κονδυλίων του ενωσιακού προϋπολογισμού<sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Μόνο το ένα τρίτο των Ευρωπαίων πολιτών δηλώνει ότι εμπιστεύεται την ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Public Opinion in the European Union — Standard Eurobarometer 85 (Η κοινή γνώμη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Τακτικό Ευρωβαρόμετρο 85), Μάιος 2016:

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

<sup>(5)</sup> «Η Ένωση έχει σκοπό να προάγει την ειρήνη, τις αξίες της και την ευημερία των λαών [...]».

<sup>(6)</sup> Ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020: ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα [SWD(2016) 299 final].

<sup>(7)</sup> Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020» (ΕΕ C 229 της 31.7.2012, σ. 32).

3.5. Η απάντηση στις προκλήσεις αυτές προϋποθέτει καταρχάς ισχυρή υποστήριξη και κίνητρα τόσο για δημόσιες όσο και ιδιωτικές επενδύσεις. Το 2014 το ύψος των επενδύσεων ήταν κατά 15 % μικρότερο από εκείνο του 2007, ακριβώς πριν ξεσπάσει η μεγάλη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση, και πρόκειται για ποσοστό που αντιστοιχεί σε μείωση κατά 430 δισεκατ. ευρώ σε σχέση με τη μέγιστη τιμή και κατά 300 δισεκατ. ευρώ περίπου σε σχέση με τον μέσο όρο των τελευταίων ετών. Μάλιστα, σε πέντε χώρες (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο και Γαλλία) αντιστοιχεί το 75 % αυτής της μείωσης<sup>(8)</sup>.

3.6. Για την έμμεση διόρθωση της ανεπάρκειας των επενδύσεων, η Επιτροπή πρότεινε και ενεργοποίησε το ΕΤΣΕ, χάρη στο οποίο, μέσω της ΕΚΤ, επιδιώκεται να ενεργοποιηθούν ιδιωτικοί πόροι συμπληρωματικοί προς τους ενωσιακούς. Η αξιολόγηση του εξαρτάται από την ικανότητα του να υποστηρίξει πρόσθετα σχέδια σε σχέση με εκείνα που χρηματοδοτούνται συνήθως. Από τις πρώτες αναλύσεις, ωστόσο, προκύπτει ότι μεγάλο μέρος των έργων του ΕΤΣΕ έχει υψηλό βαθμό ομοιότητας με άλλα έργα που χρηματοδοτούνται συνήθως από την ΕΚΤ, κυρίως στις πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες<sup>(9)</sup>. Η ΕΟΚΕ εκφράζει το αίτημα να δοθεί περισσότερη έμφαση σε ρηξικέλευθα και παράτολμα έργα, τα οποία ειδικά δεν θα ετύγχαναν χρηματοδότησης και τα οποία μπορούν να εγγυηθούν μια πραγματική ανάπτυξη της οικονομίας και της εργασίας στην ΕΕ.

3.7. Η κρίση των μεταναστών και των προσφύγων δεν αφορά απλώς την υποχρέωση υποδοχής τους. Οι πόροι που έχουν πιστωθεί από την ΕΕ μπορούν να χρησιμεύσουν και για να μετατρέψουν τους θεωρούμενους κινδύνους για την εσωτερική ασφάλεια σε ευκαιρίες, με την ανάδειξη των πιθανών οφελών για την οικονομία, την αγορά εργασίας και τον δυναμισμό της κοινωνίας. Η ΕΟΚΕ –σε σύμπνοια με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>(10)</sup>—θεωρεί ότι οι πόροι που πιστώθηκαν στο πλαίσιο των τομέων 3 («Ασφάλεια και ιθαγένεια») και 4 («Η Ευρώπη στον κόσμο»), ιδίως για την προσφυγική κρίση και την εξωτερική βοήθεια, ενδέχεται να αποδειχθούν ανεπαρκείς τους προσεχείς μήνες και έτη και, για τον λόγο αυτό, ζητεί να αυξηθούν τα προβλεπόμενα όρια δαπάνης.

3.7.1. Επίσης, η ΕΟΚΕ καταγγέλλει μια κρίση αλληλεγγύης στο εσωτερικό της ΕΕ, η οποία πρέπει να αντιμετωπιστεί και να επιλυθεί. Δεν επιτρέπεται ορισμένα κράτη μέλη να αποδέχονται την ορδή αρχή της αλληλεγγύης όταν πρόκειται για τη διανομή των πόρων του ΔΠΔ 2014-2020 και, παράλληλα, να την απορρίπτουν όταν πρόκειται για την αντιμετώπιση της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης.

3.8. Τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) βρίσκονται στο επίκεντρο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και των στόχων της, με προϋπολογισμό 454 δισεκατ. ευρώ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Αντιπροσωπεύοντας το κύριο επενδυτικό μέσο στην ΕΕ, μπορούν να συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη και στη δημιουργία νέων ποιοτικών θέσεων εργασίας, μέσω της μεγαλύτερης κοινωνικής και τοπικής συνοχής. Η υλοποίηση της περιόδου που μόλις ξεκίνησε πρέπει να παρακολουθείται στενά και να ενισχύεται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, για να διασφαλίζεται η επίτευξη των αναμενόμενων στόχων που έχουν συμφωνηθεί μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των περιφερειών. Αυτό προϋποθέτει την ενεργό συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και των λοιπών κοινωνικών εταίρων που εκπροσωπούνται στην ΕΟΚΕ.

3.9. Η ανεργία των νέων (περίπου το 20 % του εργατικού δυναμικού, αν και με μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών<sup>(11)</sup>), η εργασιακή ανασφάλεια και το φαινόμενο των νέων εκτός εκπαίδευσης, απασχόλησης ή κατάρτισης (ΕΕΑΚ 19 % του πληθυσμού μεταξύ 20 και 34 ετών<sup>(12)</sup>), παραμένουν σε απαράδεκτα επίπεδα, σε βάρος του επιπέδου της εκπαίδευσης και γενικότερα του ανθρώπινου δυναμικού της Ευρώπης. Για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) πρέπει να ενισχυθεί η Πρωτοβουλία για την Απασχόληση των Νέων (ΠΑΝ) και να χρηματοδοτηθεί με περισσότερους πόρους, αυξάνοντας τα όρια δαπάνης που προβλέπονται για τον τομέα 1B («Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή»).

3.10. Τέλος, πρέπει να δρομολογηθεί η λύση του προβλήματος των καθυστερημένων πληρωμών. Το χάσμα που δημιουργήθηκε τα τελευταία χρόνια μεταξύ αναλήψεων υποχρεώσεων και πληρωμών στα κράτη μέλη έφτασε στα τέλη του 2014 σχεδόν τα 25 δισεκατ. ευρώ και πρέπει να βρίσκεται σε διαδικασία απορρόφησης έως τα τέλη του 2016. Οι αρνητικές συνέπειες των ληξιπρόθεσμων δαπανών επηρεάζουν όλους τους δικαιούχους του προϋπολογισμού της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων, των ερευνητικών ιδρυμάτων και των τοπικών αρχών. Με έναν προϋπολογισμό ήδη πολύ περιορισμένο σε σχέση με το ευρωπαϊκό ΑΕγχΠ, κρίνεται τουλάχιστον αναγκαίο να διασφαλιστούν οι έγκαιρες πληρωμές των αναληφθεισών υποχρεώσεων, λαμβάνοντας όλα τα μέτρα για να αποφευχθεί η παράταση ή η επανεμφάνιση αυτής της κατάστασης στο προσεχές ΠΔΠ.

<sup>(8)</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή — Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, *Why does the EU need an investment plan?* (Γιατί η ΕΕ χρειάζεται ένα επενδυτικό σχέδιο), 2015.

<sup>(9)</sup> G. Claeys & A. Leandro, *Assessing the Juncker Plan after one year* (Η αξιολόγηση του σχεδίου Juncker ένα χρόνο μετά), Bruegel.org, Μάιος 2016.

<sup>(10)</sup> Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 6ης Ιουλίου 2016, σχετικά με την προετοιμασία της μετεκλογικής αναθεώρησης του ΠΔΠ 2014-2020: Η τοποθέτηση του Κοινοβουλίου ενόψει της πρότασης της Επιτροπής [P8\_TA-PROV(2016)0309].

<sup>(11)</sup> Eurostat, Unemployment statistics, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

<sup>(12)</sup> Eurostat, Statistics on young people neither in employment nor in education or training, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training).

3.11. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί συνεπώς με την αύξηση των πόρων για ορισμένα κεφάλαια δαπανών που θεωρούνται υψηλής απόδοσης, όπως τα «Ορίζοντας 2020» ΔΣΕ-Μεταφορές, Erasmus+, COSME και Wifi4EU, καθώς επίσης η επέκταση του ΕΤΣΕ και η ΠΑΝ.

3.11.1. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί επίσης με τις νέες πιστώσεις για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης (Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, Οργανισμός Ασύλου, κοινό σύστημα του Δουβλίνου για το άσυλο, στήριξη έκτακτης ανάγκης εντός της ΕΕ και σύστημα εισόδου/εξόδου) και των συνθηκών οικονομικής και πολιτικής αστάθειας στην ΕΕ και στις γειτονικές χώρες (πλαίσιο εταιρικής σχέσης, Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή, εντολή εξωτερικού δανεισμού των δραστηριοτήτων της ΕΤΕπ, τεχνική προσαρμογή των κονδυλίων για την πολιτική συνοχής).

#### 4. Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο μετά το 2020

4.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα παρουσιάσει την πρόταση για το ΠΔΠ μετά το 2020 έως την 1η Ιανουαρίου 2018. Όσον αφορά τη συζήτηση επί της προτάσεως σχετικά με το ΠΔΠ μετά το 2020, η ΕΟΚΕ ζητεί να αξιολογηθούν εγκαίρως και προσεκτικά τα αποτελέσματα του τρέχοντος προϋπολογισμού, ενόψει και της ενδιάμεσης αναθεώρησης, και να συζητηθούν οι προτεραιότητες που πρέπει να τεθούν καθώς και οι αλλαγές που πρέπει να πραγματοποιηθούν. Στόχος είναι το ΠΔΠ να σταθεί στο ύψος των προκλήσεων και των μακροπρόθεσμων προτεραιοτήτων της ΕΕ.

4.2. Η κρίση της ΕΕ απορρέει από την απουσία ενός στρατηγικού οράματος σε ενωσιακό επίπεδο. Η κρίση αυτή θα μπορούσε να οξυνθεί αν το ΠΔΠ μετά το 2020 δεν αντιμετωπίσει τις αιτίες της που συνδέονται με το έλλειμμα δημοκρατίας, το έλλειμμα κράτους δικαίου και τις επιπτώσεις της στις κοινωνικές τάξεις και στους παραγωγικούς τομείς που πλήττονται από την παγκοσμιοποίηση. Αν και οι φορολογικοί κανόνες της ΕΕ περιόρισαν την ικανότητα των κρατών μελών να κινούνται αυτόνομα — προκαλώντας αβεβαιότητα στην αγορά εργασίας και στο σύστημα κοινωνικών παροχών— δεν μπόρεσαν κατά το παρόν στάδιο να δημιουργήσουν δίχτυα κοινωνικής προστασίας για τους πολίτες σε ενωσιακό επίπεδο ούτε ένα ευρωπαϊκό οικονομικό σύστημα πραγματικά καινοτόμο και ανταγωνιστικό ικανό να ανταποκριθεί στις παγκόσμιες προκλήσεις<sup>(13)</sup>.

4.3. Είναι συνεπώς ζωτικής σημασίας να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στο νέο ΠΔΠ, υπό μορφή και νέων πόρων, στις μεγάλες στρατηγικές προτεραιότητες για την Ευρώπη, οι οποίες είναι καθοριστικές για την ύπαρξη της ίδιας της ΕΕ:

- το κίνητρο της ανάπτυξης και της απασχόλησης, κυρίως των νέων, ιδίως σε νέα επαγγέλματα που συνδέονται με την ανάπτυξη της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών (αρχής γενομένης από το «Διαδίκτυο των Πραγμάτων» ή την Βιομηχανία 4.0)
- η διάθεση επαρκών κονδυλίων επαγγελματικού επαναπροσανατολισμού για τη διαχείριση των τεράστιων αλλαγών που συντελούνται στο παραγωγικό σύστημα και στην αγορά εργασίας λόγω των νέων τεχνολογιών, τα οποία θα ευνοήσουν τη δημιουργία νέων επαγγελμάτων εξαλείφοντας παράλληλα κάποια άλλα
- η γεφύρωση του επενδυτικού χάσματος που άφησε πίσω της η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση και η αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης που εξακολουθούν να υφίστανται, κυρίως για τα μεσαία και χαμηλά εισοδήματα, και επιδεινώθηκαν από την εφαρμογή των πολιτικών λιτότητας στις χώρες της ευρωζώνης
- η περιβαλλοντική αειφορία, υπό το πρίσμα και της συμφωνίας για την κλιματική αλλαγή του Παρισιού, με μεγαλύτερη συμμετοχή των πόρων στην κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) και η ανάγκη επανένταξης εργαζομένων και επαγγελματιών που πλήγησαν από τη σταδιακή απεξάρτηση της οικονομίας από τις ανθρακούχες εκπομπές
- η δρομολόγηση της εξόδου του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ, έτσι ώστε να μην πληγούν οι οικονομίες των άλλων κρατών μελών και οι ευκαιρίες απασχόλησης των ευρωπαίων πολιτών
- η εξωτερική βοήθεια για τις γειτονικές και τις αναπτυσσόμενες χώρες που θεωρούν την Ευρώπη πρότυπο αναφοράς και παγκόσμιο παράγοντα.

<sup>(13)</sup> P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?*, CEPS, Οκτώβριος 2016.



4.4. Όσον αφορά την αναπροσαρμογή της διάρκειας του ΠΔΠ, η ΕΟΚΕ —σε σύμφωνα πάντα με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>(14)</sup>— θεωρεί σκόπιμο να ευθυγραμμιστεί με τον πολιτικό κύκλο της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου, έτσι ώστε η προεκλογική εκστρατεία για τις ευρωπαϊκές εκλογές να έχει επίκεντρο τη συζήτηση σχετικά με τις προτεραιότητες του κοινοτικού προϋπολογισμού. Κρίνεται αποδεκτή η πρόταση να οριστεί διάρκεια 5 + 5 ετών με υποχρεωτική περιοδική αναθεώρηση για ορισμένους τομείς που απαιτούν μακροπρόθεσμο προγραμματισμό (ιδίως οι πολιτικές συνοχής και αγροτικής ανάπτυξης), ενώ για όλους τους άλλους τομείς μεσοπρόθεσμη διάρκεια 5 ετών ευθυγραμμισμένη με τις ευρωπαϊκές εκλογές.

4.5. Κρίνεται σκόπιμο —ενόψει και της πρότασης για το ΠΔΠ μετά το 2020— να προβεί η Επιτροπή σε μια προσεκτική εκτίμηση των αποτελεσμάτων του Brexit όσον αφορά τις επιπτώσεις για τα έσοδα και τα έξοδα της ΕΕ<sup>(15)</sup>.

4.6. Επίσης, στο πλαίσιο της ευρωζώνης, ένας σωστός προϋπολογισμός πρέπει να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται στα ειδικά προβλήματα των κρατών μελών που έχουν υιοθετήσει το ευρώ. Σύμφωνα με προηγούμενες προτάσεις της ΕΟΚΕ, «πρέπει να οδεύσουμε προς έναν κοινό προϋπολογισμό της ευρωζώνης, βάσει κοινώς συμφωνηθέντων κανόνων. Είναι ο μόνος τρόπος να μεταβούμε σε μια κοινή δημοσιονομική πολιτική και στην απορρόφηση οποιωνδήποτε κλυδωνισμών εμφανιστούν στο μέλλον»<sup>(16)</sup>.

4.7. Από άποψη εσόδων, το νέο ΠΔΠ θα πρέπει να λάβει υπόψη τις υπό κατάρτιση προτάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου για τους ιδίους πόρους (HLGOR) υπό την προεδρία του κ. Mario Monti, η τελική έκθεση της οποίας αναμένεται για τα τέλη του 2016, μαζί με την εκπόνηση σχετικής νομοθετικής πρότασης εκ μέρους της Επιτροπής.

4.7.1. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι είναι ιδιαίτερα σημαντικός ένας νέος προϋπολογισμός με επιπολασμό καλά στοχευμένων και βιώσιμων ιδίων πόρων σε σχέση με τις εθνικές συνεισφορές, οι οποίες αντίθετα ενισχύουν τη λανθασμένη αρχή της «δικαιης επιστροφής». Για τον σκοπό αυτό, η ΕΟΚΕ επιβεβαιώνει προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της<sup>(17)</sup>, υποστηρίζοντας την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τους ιδίους πόρους, τα έσοδα των οποίων θα καταλήγουν απευθείας στον προϋπολογισμό της ΕΕ, χωρίς να μεσολαβούν τα κράτη μέλη. Με το νέο σύστημα πρέπει να αποφευχθεί η αύξηση των δημοσιονομικών πιέσεων, ιδιαίτερα δε στους ευρισκόμενους σε μειονεκτική θέση πολίτες και στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις.

4.7.2. Πρέπει να καθοριστεί κοινή ενοποιημένη φορολογική βάση για τις εταιρείες (ΚΕΒΦΕ), προκειμένου να αυξηθεί η δημοσιονομική διαφάνεια, να καταπολεμηθεί η φοροδιαφυγή και να προωθηθεί η δημιουργία θέσεων εργασίας, οι επενδύσεις και οι εμπορικές συναλλαγές στην ΕΕ.

4.8. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με το μήνυμα ότι η Ένωση χρειάζεται περισσότερη (και καλύτερη) και όχι λιγότερη Ευρώπη. Για την απτή υλοποίηση των στόχων του ΠΔΠ, ο νέος προϋπολογισμός της ΕΕ θα πρέπει να είναι υποδειγματικός, αποδοτικός, αποτελεσματικός και διαφανής, προκειμένου να καταστεί αξιόπιστος στα μάτια των ευρωπαίων πολιτών και να τους βοηθήσει να αντιληφθούν ευχερώς τα πλεονεκτήματα της Ευρώπης και το κόστος της μη Ευρώπης.

Βρυξέλλες 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(14)</sup> Βλέπε υποσημείωση 10.

<sup>(15)</sup> Το Institute for Fiscal Studies εκτίμησε ότι η μέση ετήσια καθαρή εισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου στον προϋπολογισμό της ΕΕ είναι της τάξης των 8 δις ευρώ. Βλέπε Institute for Fiscal Studies, 2016, The Budget of the EU: a guide. IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

<sup>(16)</sup> Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ολοκλήρωση της ONE — Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την επόμενη ευρωπαϊκή νομοθετική περίοδο» (OJ C 451 της 16.12.2014, p. 10).

<sup>(17)</sup> Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ» (ΕΕ C 248 της 25.08.2011 σ. 75).

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2016/1164 όσον αφορά τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων με τρίτες χώρες»**

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

(2017/C 075/13)

Γενικός εισηγητής: **Mihai IVAȘCU**

Αίτηση γνωμοδότησης	Συμβούλιο, 21.11.2016
Νομική βάση	Άρθρο 115 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Οικονομική και νομισματική ένωση, Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	176/1/4

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) εκτιμά τις τρέχουσες προσπάθειες της Επιτροπής για την αντιμετώπιση του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού, με τη μορφή της οδηγίας κατά της φοροαποφυγής<sup>(1)</sup>, η οποία ανταποκρίνεται στο σχέδιο του ΟΟΣΑ κατά της BEPS<sup>(2)</sup> και στα αιτήματα Ευρωπαίων ενδιαφερόμενων φορέων, όπως η κοινωνία των πολιτών, τα κράτη μέλη και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

1.2. Παρότι, όπως επισήμανε και ο ΟΟΣΑ, είναι δύσκολο να διεξαχθεί ακριβής οικονομική ανάλυση του αντικτύπου των ασυμφωνιών στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι η έγκριση της πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2016/1164 όσον αφορά τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων με τρίτες χώρες<sup>(3)</sup> (στο εξής: η οδηγία) αναμένεται να συμβάλει στη σημαντική αύξηση των εσόδων από το φόρο εισοδήματος εταιρειών σε όλα τα κράτη μέλη.

1.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η συγκεκριμένη οδηγία θα παραγάγει τα πλήρη αποτελέσματά της μόνον εάν παρόμοιοι κανόνες εφαρμοστούν και στις τρίτες χώρες. Η ύπαρξη ίσων όρων ανταγωνισμού και ο δίκαιος χαρακτήρας της παγκόσμιας φορολογικής πολιτικής είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την αποτελεσματική εφαρμογή. Διαφορετικά, η ενιαία αγορά θα απολέσει μέρος της ελκυστικότητάς της προς όφελος λιγότερο ρυθμιζόμενων αγορών, ενώ ο θετικός αντίκτυπος της οδηγίας θα ελαχιστοποιηθεί.

1.4. Η ΕΟΚΕ συμμερίζεται την άποψη ότι οι ασυμφωνίες πρέπει να αντιμετωπίζονται μόνον όταν μία από τις συνδεδεμένες επιχειρήσεις ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο επί των άλλων συνδεδεμένων επιχειρήσεων, μέσω συμμετοχής με δικαιώματα ψήφου, με κεφάλαιο ή με δικαίωμα εισπραξής των κερδών, σε ποσοστό 50 % ή περισσότερο.

1.5. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις εισαγόμενες ασυμφωνίες, οι οποίες υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα των κανόνων που προορίζονται να εξαλείψουν τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, και πιστεύει ότι απαιτείται περαιτέρω αποσαφήνιση προκειμένου να διασφαλιστεί συνεκτική εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη.

1.6. Όσον αφορά τις διαφορετικές φορολογικές περιόδους που παρατηρούνται σε διαφορετικές περιοχές δικαιοδοσίας, η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι οι χρονικές διαφορές δεν θα πρέπει να οδηγούν σε ασυμφωνίες στα φορολογικά αποτελέσματα. Ωστόσο, ο φορολογούμενος πρέπει να γνωστοποιεί την πληρωμή σε αμότερες τις περιοχές δικαιοδοσίας, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.

1.7. Παρότι υποστηρίζει την τρέχουσα προσέγγιση όσον αφορά τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάσουν επίσης τα αίτια των ρυθμίσεων που αφορούν ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, να καλύψουν τα ενδεχόμενα κενά και να αποτρέψουν τον επιθετικό φορολογικό σχεδιασμό αντί να επιδιώκουν απλώς να εξασφαλίσουν φορολογικά έσοδα.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 26 final

<sup>(2)</sup> Η διάβρωση της φορολογικής βάσης και η μετατόπιση των κερδών (BEPS — *Base Erosion and Profit Shifting*) αφορά τις στρατηγικές φοροαποφυγής, οι οποίες αξιοποιούν κενά και ασυμφωνίες στους φορολογικούς κανόνες για την τεχνητή μετατόπιση κερδών σε τόπους με χαμηλή ή μηδενική φορολογία (<http://www.oecd.org/ctp/beeps/>).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 687 final

1.8. Η ΕΟΚΕ συνιστά σε όλα τα κράτη μέλη να εξετάσουν το ενδεχόμενο θέσπισης και επιβολής κυρώσεων στους φορολογουμένους οι οποίοι επωφελούνται ρυθμίσεων που αφορούν ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, με σκοπό την πρόληψη ή/και την αντιμετώπιση τέτοιων πρακτικών.

1.9. Η ΕΟΚΕ προτείνει στην Επιτροπή να δρομολογήσει την εκπόνηση ευρείας έκθεσης για την καταγραφή της κατάστασης εφαρμογής της οδηγίας σε όλα τα κράτη μέλη καθώς και της παγκόσμιας κατάστασης σε σχέση με τις ρυθμίσεις που αφορούν ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων.

1.10. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι τα κράτη μέλη πρέπει να ανταλλάσσουν σχετικές πληροφορίες και βέλτιστες πρακτικές για την επιτάχυνση της διαδικασίας και τη διασφάλιση ομοιόμορφης εφαρμογής.

## 2. Ιστορικό της γνωμοδότησης, συμπεριλαμβανομένης της υπό εξέταση νομοθετικής πρότασης

2.1. Τον Ιανουάριο του 2016, η Επιτροπή υπέβαλε δέσμη μέτρων για την καταπολέμηση της φοροαποφυγής στο πλαίσιο θεματολογίου για ένα σύστημα φορολόγησης των εταιρειών πιο δίκαιο και πιο αποτελεσματικό<sup>(4)</sup>. Η δέσμη περιέχει συγκεκριμένα μέτρα για την αποτροπή του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού, τη βελτίωση της φορολογικής διαφάνειας και τη δημιουργία ίσων όρων ανταγωνισμού για όλες τις επιχειρήσεις στην ΕΕ.

2.2. Η δέσμη μέτρων περιλαμβάνει μια γενική ανακοίνωση<sup>(5)</sup>, στην οποία παρουσιάζονται το πολιτικό, οικονομικό και διεθνές πλαίσιο της καταπολέμησης του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού, καθώς και τα ακόλουθα κύρια στοιχεία της δέσμης: οδηγία κατά της φοροαποφυγής<sup>(6)</sup>, οδηγία για την τροποποίηση της οδηγίας όσον αφορά τη διοικητική συνεργασία<sup>(7)</sup> (ΟΔΣ), σύσταση της Επιτροπής σχετικά με τις φορολογικές συμβάσεις<sup>(8)</sup> και ανακοίνωση σχετικά με την εξωτερική στρατηγική της ΕΕ<sup>(9)</sup> για τη συνεργασία με τρίτες χώρες στον τομέα της χρηστής φορολογικής διακυβέρνησης.

2.3. Στις 12 Ιουλίου 2016, το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (Ecofin) εξέδωσε δήλωση σχετικά με τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, ζητώντας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για κανόνες τουλάχιστον εξίσου αποτελεσματικούς και συνεπείς με εκείνους που συνέστησε ο ΟΟΣΑ στην έκθεση σχετικά με τη δράση 2 του σχεδίου κατά της BEPS όσον αφορά τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων που αφορούν τρίτες χώρες. Τα περισσότερα κράτη μέλη δεσμεύθηκαν να εφαρμόσουν τις εν λόγω συστάσεις.

2.4. Η παρούσα οδηγία τροποποιεί την οδηγία κατά της φοροαποφυγής και εντάσσεται σε δέσμη μέτρων η οποία περιλαμβάνει την πρόταση για την κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας των εταιρειών (ΚΕΒΦΕ) και την πρόταση για την κοινή βάση φορολογίας των εταιρειών (ΚΒΦΕ), οι δε κανόνες για τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων που περιέχονται στις εν λόγω προτάσεις συσχετίζονται με εκείνους της παρούσας οδηγίας.

2.5. Λαμβανομένων υπόψη της στήριξης των κρατών μελών και των δηλώσεων του Συμβουλίου Ecofin επί του θέματος, η Επιτροπή εκπόνησε πρόταση για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2016/1164 όσον αφορά τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων με τρίτες χώρες, όπως ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικής μόνιμης εγκατάστασης, υβριδικές μεταβιβάσεις, εισαγόμενες ασυμφωνίες και ασυμφωνίες στη μεταχείριση διπλής έδρας.

2.6. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη δεν δεσμεύονται από κατευθυντήριες οδηγίες, είναι αναγκαίο να θεσπιστούν δεσμευτικοί κανόνες, ώστε να διασφαλιστεί ότι θα αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τις εν λόγω ασυμφωνίες. Η ανεξάρτητη ανάληψη δράσης από τα κράτη μέλη θα αυξήσει απλώς τον κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς, θα επιτρέψει να συνεχιστούν οι ασυμφωνίες και θα παρεμποδίσει τη σημαντική είσπραξη φόρων.

2.7. Σκοπός της πρότασης της Επιτροπής είναι να αντιμετωπιστούν περιπτώσεις ασυμφωνιών που μπορούν να αποδοθούν σε διαφορές νομικού χαρακτηρισμού μιας οντότητας ή ενός χρηματοπιστωτικού μέσου. Επιπλέον, η πρόταση αντιμετωπίζει περιπτώσεις ασυμφωνιών που προκύπτουν από τους διαφορετικούς κανόνες για την αντιμετώπιση μιας εμπορικής παρουσίας ως μόνιμης εγκατάστασης. Βάσει των κανόνων που περιέχονται στην πρόταση, τα κράτη μέλη θα υποχρεούνται να αρνούνται την έκπτωση πληρωμής από τον φορολογούμενο ή να επιβάλλουν στον φορολογούμενο να καταχωρίσει πληρωμή ή κέρδος στο οικείο φορολογητέο εισόδημα, ανάλογα με την περίπτωση.

2.8. Τέλος, η οδηγία δεν συνεπάγεται πλήρη εναρμόνιση, αλλά περιορίζεται στην αντιμετώπιση του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού που χρησιμοποιεί ρυθμίσεις που αφορούν ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, εξετάζοντας περιπτώσεις στις οποίες υπάρχουν εκπτώσεις σε ένα κράτος χωρίς την καταχώριση του εισοδήματος στη φορολογική βάση του άλλου κράτους ή μη φορολόγηση εισοδήματος σε ένα κράτος χωρίς την καταχώρισή του σε άλλο κράτος, καθώς και επανορθώσεις περιπτώσεων διπλής φορολόγησης.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en)

<sup>(5)</sup> COM(2016) 23 final

<sup>(6)</sup> COM(2016) 26 final

<sup>(7)</sup> COM(2016) 25 final

<sup>(8)</sup> C(2016) 271 final

<sup>(9)</sup> COM(2016) 24 final

### 3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι τα ισχύοντα συστήματα φορολόγησης των εταιρειών καταρτίστηκαν σύμφωνα με την οικονομική πραγματικότητα μιας εποχής η οποία αποτελεί πλέον παρελθόν, όταν οι επιχειρήσεις ήταν φυσικά και νομικά συνδεδεμένες με τις τοπικές αγορές. Καθώς αυτό γενικά δεν ισχύει πλέον, το φορολογικό πλαίσιο πρέπει να προσαρμοστεί στο διεθνές περιβάλλον και στις τρέχουσες προκλήσεις.

3.2. Η ΕΟΚΕ εκτιμά τις τρέχουσες προσπάθειες της Επιτροπής στον συγκεκριμένο τομέα, με τη μορφή της οδηγίας κατά της φοροαποφυγής, η οποία ανταποκρίνεται στο σχέδιο του ΟΟΣΑ κατά της BEPS και στα αιτήματα Ευρωπαίων ενδιαφερόμενων φορέων, όπως η κοινωνία των πολιτών, τα κράτη μέλη και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

3.3. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τα συμπεράσματα του ΟΟΣΑ και της G20 για τη BEPS και τους κανόνες που θεσπίζονται με την παρούσα οδηγία.

3.4. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι η πρόταση επικεντρώνεται στις ρυθμίσεις που αφορούν ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων που προσδιορίζονται στην έκθεση του ΟΟΣΑ σχετικά με τη δράση 2 του σχεδίου κατά της BEPS<sup>(10)</sup> και δεν καλύπτει περιπτώσεις στις οποίες καταβάλλεται ελάχιστος φόρος ή μηδενικός φόρος λόγω χαμηλού φορολογικού συντελεστή ή λόγω του φορολογικού συστήματος μιας περιοχής δικαιοδοσίας.

3.5. Οι ρυθμίσεις που αφορούν ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων θεωρούνται ευρέως διαδεδομένη τεχνική επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού, η οποία χρησιμοποιείται από πολυεθνικές επιχειρήσεις που συστήνουν νομικά ή εμπορικά γραφεία σε περισσότερες χώρες, τόσο στα κράτη μέλη όσο και σε τρίτες χώρες. Δεδομένου ότι η οδηγία (ΕΕ) 2016/1164 του Συμβουλίου εξετάζει μέχρι στιγμής μόνο τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων σε επίπεδο κράτους μέλους, η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την ανάγκη τροποποίησής της με συγκεκριμένους κανόνες για περιπτώσεις στις οποίες εμπλέκονται τρίτες χώρες, με μοναδικό σκοπό την προστασία της ενιαίας αγοράς. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι οι εφαρμοστέοι στην ΕΕ κανόνες εξαρτώνται από το κατά πόσον η τρίτη χώρα εφαρμόζει ή δεν εφαρμόζει κανόνες για τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων στη συγκεκριμένη περίπτωση.

3.6. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη επισημάνει ότι ο επιθετικός φορολογικός σχεδιασμός προκαλεί τη διάβρωση της φορολογικής βάσης των κρατών μελών κατά 50 έως 70 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως<sup>(11)</sup>, οι δε ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων αντιπροσωπεύουν υψηλό ποσοστό και έχουν σημαντικό αρνητικό αντίκτυπο στα φορολογικά έσοδα καθώς και στον ανταγωνισμό, στην αμεροληψία και στη διαφάνεια. Παρότι, όπως επισημάνει και ο ΟΟΣΑ, είναι δύσκολο να διεξαχθεί ακριβής οικονομική ανάλυση του αντίκτυπου των ασυμφωνιών στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι η έγκριση της παρούσας οδηγίας θα συμβάλει στη σημαντική αύξηση του φόρου εισοδήματος των εταιρειών σε όλα τα κράτη μέλη.

3.7. Δεν διενεργήθηκε εκτίμηση επιπτώσεων για την παρούσα πρόταση σε σχέση με την οδηγία που τροποποιεί, λόγω της ισχυρής σύνδεσης με τη συνολική έκθεση του ΟΟΣΑ για τη BEPS, του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής,<sup>(12)</sup> το οποίο παρέχει σημαντική ανάλυση, των διαβουλεύσεων που ήδη πραγματοποιήθηκαν, καθώς και του αιτήματος υπό μορφή δήλωσης του Συμβουλίου για την υποβολή της παρούσας πρότασης οδηγίας έως τον Οκτώβριο του 2016. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίσουν τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς την οδηγία και να κοινοποιήσουν τις εν λόγω διατάξεις στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το αργότερο έως την 31η Δεκεμβρίου 2018. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι δεν απαιτείται εκτίμηση των επιπτώσεων στο παρόν στάδιο.

3.8. Η Επιτροπή καλείται να αξιολογήσει την εφαρμογή της οδηγίας, και να υποβάλει στο Συμβούλιο σχετική έκθεση, τέσσερα έτη μετά την έναρξη ισχύος της. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εισηγείται στην Επιτροπή να αξιολογεί την κατάσταση της εφαρμογής σε ετήσια βάση και να υποβάλει στο Συμβούλιο αξιολόγηση της εφαρμογής ένα έτος μετά την προτεινόμενη καταληκτική προθεσμία. Η αξιολόγηση της εφαρμογής θα πρέπει να περιλαμβάνει μελέτη της κατάστασης της εφαρμογής της νομοθεσίας στα κράτη μέλη, καθώς και συνολική μελέτη για τις τρίτες χώρες, οι οποίες εφάρμοσαν ή εφαρμόζουν τους κανονισμούς του ΟΟΣΑ σε θέματα BEPS, και τη θέση της ενιαίας αγοράς της ΕΕ στην παγκόσμια σκηνή. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να συμπεριλάβει στην έκθεσή της τυχόν διαταραχές στα εθνικά νομοθετικά πλαίσια, δηλαδή άλλα φορολογικά, εμπορικά ή κανονιστικά αποτελέσματα, εφόσον προκύψουν τέτοιες καταστάσεις.

3.9. Μετά την αξιολόγηση της εφαρμογής, η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να εκπονήσει ευρεία εκτίμηση επιπτώσεων όσον αφορά τον αντίκτυπο της οδηγίας στην ενιαία αγορά. Η μελέτη αυτή θα πρέπει να εκπονηθεί μόλις είναι διαθέσιμα τα απαραίτητα δεδομένα που θα συνεισφέρουν τα κράτη μέλη.

<sup>(10)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>

<sup>(11)</sup> ΕΕ C 264 της 20.7. 2016, σ. 93.

<sup>(12)</sup> SWD(2016) 345 final

#### 4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Στην παρούσα οδηγία περιέχεται ένας σφαιρικός ορισμός της συνδεδεμένης επιχείρησης, ο οποίος περιλαμβάνει κάθε οντότητα που ανήκει στον ίδιο ενοποιημένο όμιλο για λογιστικούς σκοπούς, κάθε επιχείρηση στην οποία ο φορολογούμενος ασκεί σημαντική επιρροή στον τομέα της διαχείρισης και, αντιστρόφως, κάθε επιχείρηση που ασκεί σημαντική επιρροή στη διαχείριση του φορολογούμενου. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι οι ασυμφωνίες πρέπει να αντιμετωπίζονται μόνον όταν μία από τις συνδεδεμένες επιχειρήσεις ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο επί των άλλων συνδεδεμένων επιχειρήσεων.

4.2. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τους πρόσθετους κανόνες που θεσπίζονται με την οδηγία. Ωστόσο, η ύπαρξη ίσων όρων ανταγωνισμού και ο δίκαιος χαρακτήρας της παγκόσμιας φορολογικής πολιτικής είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την αποτελεσματική εφαρμογή. Διαφορετικά, η ενιαία αγορά ενδεχομένως να χάσει μέρος της ελκυστικότητάς της προς όφελος λιγότερο ρυθμιζόμενων αγορών.

4.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι, στην περίπτωση που υπάρχει ασυμφωνία στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, οι διασυνοριακές επενδύσεις ευνοούνται αναμφίβολα σε σύγκριση με τις εγχώριες επενδύσεις, γεγονός που προκαλεί σοβαρή στρέβλωση στην ενιαία αγορά.

4.4. Το Συμβούλιο πρότεινε την 31η Δεκεμβρίου 2018 ως καταληκτική ημερομηνία για την ενσωμάτωση της οδηγίας στα νομοθετικά πλαίσια των κρατών μελών. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η προθεσμία είναι εύλογη, αλλά επισημαίνει ότι η πρόοδος της εφαρμογής πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο προσεκτικής εποπτείας, ούτως ώστε όλα τα κράτη μέλη να επιτύχουν τους στόχους της οδηγίας έως την προτεινόμενη καταληκτική προθεσμία. Εάν οι δράσεις δεν εφαρμοστούν με συνεκτικό τρόπο, η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων στο επίπεδο της ΕΕ μπορεί να θιγεί σοβαρά.

4.5. Δεδομένου του γεγονότος ότι το σχέδιο δράσης κατά της BEPS αποτελεί μια συμφωνία η οποία συνάφθηκε με συναίνεση χωρίς δεσμευτικές διατάξεις και ότι δεν είναι όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ μέλη του ΟΟΣΑ, η ΕΟΚΕ εκτιμά θετικά τη στήριξη των κρατών μελών που δεν είναι μέλη του ΟΟΣΑ στον συντονισμό και στην εφαρμογή του σχεδίου κατά της BEPS. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ συνιστά να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη διαδικασία εφαρμογής στις εν λόγω χώρες, όσον αφορά τόσο την παρούσα οδηγία όσο και την οδηγία κατά της φοροαποφυγής.

4.6. Στην οδηγία δεν προτείνονται κυρώσεις για τους φορολογούμενους, καθότι η εφαρμογή τους ή μη εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η ΕΟΚΕ συνιστά στα κράτη μέλη να εξετάσουν το θέμα αυτό αναλυτικά και να εφαρμόσουν εξαναγκαστικά μέτρα, εάν θεωρούν ότι αυτό θα αποτρέψει τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων ή/και θα συμβάλει στην αντιμετώπιση των ασυμφωνιών στη μεταχείριση υβριδικών μέσων.

4.7. Καθότι στην οδηγία κατά της φοροαποφυγής δεν εξετάζονται άλλα είδη ασυμφωνιών, όπως οι ασυμφωνίες ως προς τη μεταχείριση υβριδικών μόνιμων εγκαταστάσεων, οι υβριδικές μεταβιβάσεις, οι εισαγόμενες ασυμφωνίες και οι ασυμφωνίες στη μεταχείριση διπλής έδρας, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η επέκταση του άρθρου 9 αναλύεται επαρκώς.

4.8. Όσον αφορά τις διαφορετικές φορολογικές περιόδους που παρατηρούνται σε διάφορες περιοχές δικαιοδοσίας, η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι οι χρονικές διαφορές δεν θα πρέπει να οδηγούν σε ασυμφωνίες στα φορολογικά αποτελέσματα. Ωστόσο, για την αποφυγή έκπτωσης χωρίς καταχώριση, ο φορολογούμενος πρέπει να γνωστοποιεί την πληρωμή σε αμφότερες τις περιοχές δικαιοδοσίας, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.

4.9. Η ΕΟΚΕ συνιστά σε όλα τα κράτη μέλη να αναζητήσουν με περισσότερη προσοχή τα βαρύτερα αίτια των ασυμφωνιών στη μεταχείριση υβριδικών μέσων, να καλύψουν τα ενδεχόμενα κενά και να αποτρέψουν τον επιθετικό φορολογικό σχεδιασμό παρά να επιδιώκουν απλώς να εξασφαλίσουν φορολογικά έσοδα.

4.10. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή σε εισαγόμενες ασυμφωνίες, οι οποίες υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα των κανόνων που προορίζονται να εξαλείψουν τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων. Η ΕΟΚΕ εγκρίνει τις προσπάθειες της Επιτροπής για την αντιμετώπιση των διπλών εκπτώσεων ή της έκπτωσης χωρίς καταχώριση που προκύπτουν από εισαγόμενες ασυμφωνίες, όπως προβλέπεται στο άρθρο 9, παράγραφοι 4 και 5, αλλά θεωρεί ότι απαιτείται περαιτέρω αποσαφήνιση.

4.11. Τέλος, η ΕΟΚΕ συνιστά σε όλα τα κράτη μέλη να ανταλλάσσουν σχετικές πληροφορίες και βέλτιστες πρακτικές κατά τη διάρκεια της περιόδου εφαρμογής για την επιτάχυνση της διαδικασίας και τη διασφάλιση της συνεκτικότητάς της.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

---

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλών δεξιοτήτων»**

[COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)]

(2017/C 075/14)

Εισηγητής: ο κ. **Peter CLEVER**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 4.7.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
Ημερομηνία αίτησης γνωμοδότησης	Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 20.7.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	22.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	195/0/7

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Ενόψει της δημογραφικής αλλαγής, η εξασφάλιση της ανάπτυξης και της ευημερίας στην ΕΕ εξαρτάται και από τη μετανάστευση σε αυτήν εργαζομένων με υψηλή ειδίκευση. Η ενεργοποίηση του εθνικού δυναμικού στην αγορά εργασίας —χωρίς αμφιβολία για τη σημασία αυτού στην εθνική πολιτική— δεν είναι επαρκής για το σκοπό αυτό. Χρειάζεται μάλλον μια κοινή ευρωπαϊκή στρατηγική για την προσέλκυση ειδικευμένων εργαζομένων, διότι στον παγκόσμιο ανταγωνισμό για την προσέλκυση ειδικευμένων εργαζομένων, η Ευρώπη μπορεί να εδραιώσει καλύτερα τη θέση της ως σύνολο από ό, τι τα επιμέρους κράτη μέλη.

1.2. Μια κοινή στρατηγική για την προσέλκυση ειδικευμένων επαγγελματιών από τρίτες χώρες πρέπει να έχει ολιστικό χαρακτήρα και να καλύπτει όλους τους σχετικούς τομείς, από την πρώτη προσέγγιση των ενδιαφερόμενων να μεταναστεύσουν μέχρι την αντιμετώπιση των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων αυτών. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνονται και οι μετανάστες, οι οποίοι πραγματοποιούν μέρος των πανεπιστημιακών σπουδών τους στην εκάστοτε ενδιαφερόμενη χώρα. Πρέπει, επίσης, να συνεκτιμηθεί ο αντίκτυπος της μετανάστευσης ειδικευμένου εργατικού δυναμικού στις χώρες προέλευσης και να βοηθηθούν οι χώρες αυτές στην ανάπτυξη των εκπαιδευτικών τους συστημάτων.

1.3. Είναι επίσης σημαντικό να επιδιωχθεί μια, όσο το δυνατόν, ευρύτερη συναίνεση που να επιτρέπει να δεσμευτούν τα κράτη μέλη στην τήρηση της στρατηγικής αυτής και να εφαρμόσουν με συνέπεια τα μέτρα που έχουν θεσπιστεί σε επίπεδο ΕΕ. Προς τούτο, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη στενή συμμετοχή των εθνικών και των ευρωπαϊκών κοινωνικών εταίρων. Όσον αφορά την απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών, πρέπει να διασφαλιστούν ίσες ευκαιρίες και μη διακριτική μεταχείριση.

1.4. Βασικό πεδίο δράσης μιας συνεκτικής πολιτικής για τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού είναι η πολιτική εισδοχής. Οι κοινοί κανόνες μπορούν να διευκολύνουν την πρόσβαση υπηκόων τρίτων χωρών στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας, παράλληλα όμως, συνιστούν παρέμβαση στην εθνική κυριαρχία. Ως εκ τούτου, πρέπει καταρχήν να σταθμίζονται τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα μιας περαιτέρω εναρμόνισης. Με βάση τη σημερινή κατάσταση, η πλήρης εναρμόνιση της πολιτικής εισδοχής δεν φαίνεται χρήσιμη και απαραίτητη.

1.5. Με βάση τη σημερινή κατάσταση, η πρόταση στις Ευρωπαϊκές Επιτροπές για την αναθεώρηση της οδηγίας για τη μπλε κάρτα, κρίνεται υπερβολική στο σημείο αυτό, στο μέτρο που στερεί από τα κράτη μέλη τη δυνατότητα των κρατών μελών να ορίζουν διαύλους πρόσβασης σε άτομα με υψηλή εξειδίκευση με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες τους. Ωστόσο, είναι σκόπιμο να εξασφαλισθεί ότι στο μέλλον η μπλε κάρτα για την εισδοχή υψηλά ειδικευμένων επαγγελματιών από τρίτες χώρες θα χρησιμοποιείται περισσότερο στις χώρες της ΕΕ. Όπως και με την πράσινη κάρτα των ΗΠΑ, η μπλε κάρτα θα μπορούσε στη συνέχεια να χρησιμεύσει ως σήμα κατατεθέν που καθιστά την ΕΕ ελκυστικό προορισμό για μετανάστευση υψηλών προσόντων.

1.6. Εν γένει, η πρόταση της Επιτροπής για την αναθεώρηση της οδηγίας για τη μπλε κάρτα κρίνεται θετικά, επειδή ως μέσο πρόσβασης, η μπλε κάρτα καθιστά πιο ελκυστική την ΕΕ, και ιδίως επειδή διευκολύνει σημαντικά την κινητικότητα των κατόχων της εντός της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα ευπρόσδεκτη είναι η βελτίωση των δυνατοτήτων διαμονής για επαγγελματικούς λόγους σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.

1.7. Οι διευκολύνσεις όσον αφορά τη χορήγηση της μπλε κάρτας είναι ορθές. Ακόμη, πρέπει να εξεταστεί κριτικά η μείωση των μισθολογικών ορίων. Όσον αφορά τους εργαζόμενους υψηλής ειδίκευσης, είναι απορριπτικό ένα όριο χαμηλότερο από το μέσο εισόδημα.

1.8. Το ίδιο ισχύει και για την προαιρετική δυνατότητα υποκατάστασης διπλωμάτων ανωτάτων σχολών από την κατάλληλη επαγγελματική πείρα. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει να εξεταστεί η μείωση της απαιτούμενης επαγγελματικής πείρας από πέντε σε τρία έτη και θα ήταν χρήσιμο τουλάχιστον να υποδειχθούν τα κριτήρια με βάση τα οποία θα πρέπει να διενεργείται η αξιολόγηση.

## **2. Πλαίσιο — Η σημασία της μετανάστευσης υψηλά ειδικευμένου εργατικού δυναμικού για την Ευρωπαϊκή Ένωση και η αναγκαιότητα μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής για την προσέλκυση εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού**

2.1. Η μεταναστευτική πολιτική έχει πολλούς στόχους. Ένας είναι η σταθεροποίηση της βάσης του εργατικού δυναμικού σε χώρες που πλήττονται από τις δημογραφικές τάσεις. Ένας άλλος είναι η τήρηση μιας κοινωνικά υπεύθυνης στάσης ανά τον κόσμο, με την υποδοχή προσφύγων. **Λαμβανομένης υπόψη της πολυπλοκότητας του θέματος, η παρούσα γνωμοδότηση εστιάζεται στη μετανάστευση υψηλά ειδικευμένου εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες.**

2.2. Χωρίς τη μετανάστευση από τρίτες χώρες, τις επόμενες δύο δεκαετίες η δημογραφική αλλαγή θα έχει ως αποτέλεσμα τη σαφή παρακμή του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας στην ΕΕ. Ταυτόχρονα θα αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των ηλικιωμένων. Μια **τέτοιου είδους εξέλιξη συνεπάγεται σημαντικές προκλήσεις** για τον σχεδιασμό των δημόσιων προϋπολογισμών, διότι θα μειωθούν οι (καθαροί) συνεισφέροντες και θα αυξηθούν αντίστοιχα οι (καθαροί) αποδέκτες κρατικών παροχών. Επίσης η αγορά εργασίας απειλείται με ελλείψεις.

2.3. Προκειμένου να τεθούν υπό έλεγχο αυτές οι αρνητικές συνέπειες της δημογραφικής αλλαγής, είναι αναγκαίο να αρθούν τα προβλήματα που υπάρχουν σε σχέση με το υφιστάμενο εργατικό δυναμικό στα κράτη μέλη της ΕΕ. Πρέπει να καταβληθούν σημαντικές προσπάθειες, ειδικότερα σε ό, τι αφορά τη διευκόλυνση της απασχολησιμότητας των κοινωνικά μειονεκτουσών ομάδων στόχων στην αγορά εργασίας. Επίσης η κινητικότητα εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί μεσοπρόθεσμα να συμβάλει στη σταθεροποίηση της βάσης του εργατικού δυναμικού στις χώρες που πλήττονται ιδιαίτερα από τη δημογραφική αλλαγή. Αυτή η ενδοευρωπαϊκή κινητικότητα δεν έχει ακόμη αξιοποιηθεί στον βαθμό που είναι νομικά και λειτουργικά εφικτή. Ωστόσο, τα δύο αυτά στοιχεία από κοινού δεν θα επαρκέσουν. **Πρέπει να υπάρξει μια στοχευμένη μακροπρόθεσμη στρατηγική για την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες.**

2.4. Επί του παρόντος, η κατάσταση της αγοράς εργασίας στα κράτη μέλη της ΕΕ ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό. Ενώ σε ορισμένες χώρες υπάρχει έλλειψη εργατικού δυναμικού, σε άλλες παρατηρείται υψηλό ποσοστό ανεργίας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να διαφέρει θεμελιωδώς η ζήτηση για μετανάστευση εργατικού δυναμικού από τις ευκαιρίες ένταξης των μεταναστών από τρίτες χώρες. **Συνεπώς και οι στρατηγικές μετανάστευσης των μεμονωμένων κρατών μελών θα πρέπει να διαμορφώνονται διαφορετικά.**

2.5. Παράλληλα, είναι απαραίτητη η στενότερη συνεργασία στο πλαίσιο της προσέλκυσης εργατικού δυναμικού υψηλής εξειδίκευσης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας. Αυτά τα άτομα —σε αντίθεση με το εργατικό δυναμικό χαμηλής εξειδίκευσης— έχουν επίσης τη δυνατότητα να μεταναστεύσουν σε άλλες χώρες, κυρίως του αγγλοσαξονικού χώρου, οι οποίες τους ζητούν, με αποτέλεσμα να υπάρχει ανταγωνισμός στην Ευρώπη. **Ως εκ τούτου, μόνο το 31 % των μεταναστών υψηλής εξειδίκευσης από χώρες του ΟΟΣΑ που δεν αποτελούν κράτη μέλη της ΕΕ επιλέγει ως προορισμό κράτος μέλος της ΕΕ.** Ένα σημαντικό εμπόδιο για τη μετανάστευση των εργαζομένων υψηλών προσόντων που εισέρχονται στην ΕΕ είναι η ελλιπής γνώση της γλώσσας της εκάστοτε ενδιαφερόμενης χώρας. Ένα άλλο είναι ότι ιδίως τα μικρότερα κράτη μέλη είναι συχνά σχεδόν άγνωστα εκτός Ευρώπης και, ως εκ τούτου, εκλαμβάνονται λανθασμένα ως λιγότερο ελκυστικά.



2.6. Ενόψει αυτών, ο ρόλος της ΕΕ είναι σημαντικός προκειμένου να ενοποιήσει και, συνεπώς, να καταστήσει αποτελεσματικότερες τις δραστηριότητες των κρατών μελών για την προσέλκυση εργατικού δυναμικού υψηλής εξειδίκευσης από τρίτες χώρες. Η προβολή των κρατών μελών ως μία ενιαία Ευρώπη παρέχει σημαντικά πλεονεκτήματα στον ανταγωνισμό για διεθνώς μετακινούμενο εργατικό δυναμικό. **Προκειμένου να αυξηθεί η ελκυστικότητα της ΕΕ ως περιοχή στόχος για μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης από τρίτες χώρες είναι αναγκαία η στοχευμένη ευρωπαϊκή στρατηγική προσέλκυσης ειδικευμένου εργατικού δυναμικού**, διότι μόνον έτσι θα μπορέσει η ΕΕ να διατηρήσει και να βελτιώσει τη θέση της στο πλαίσιο του παγκόσμιου ανταγωνισμού για εργατικό δυναμικό υψηλής εξειδίκευσης.

2.7. Πράγματι, η επιτυχία μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής προσέλκυσης εργατικού δυναμικού εξαρτάται σημαντικά από τον βαθμό στον οποίο θα λάβει υπόψη της τις εθνικές συνθήκες και από το κατά πόσο πιστεύουν σε αυτήν τα κράτη μέλη της ΕΕ. Για τον λόγο αυτόν, πρέπει να επιδιωχθεί στο πλαίσιο αντίστοιχων μέτρων η ευρύτερη δυνατή συναίνεση που θα αφορά ακόμα και ένα απαραίτητο νομικό πλαίσιο μετανάστευσης εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού.

### 3. Συστατικά στοιχεία μια ευρωπαϊκής στρατηγικής προσέλκυσης εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού

3.1. Στο πλαίσιο μιας κοινής στρατηγικής για την ενίσχυση της νόμιμης μετανάστευσης εργατικού δυναμικού υψηλής εξειδίκευσης θα πρέπει να ληφθούν μέτρα σε ευρωπαϊκό επίπεδο με σκοπό **την προσέγγιση του εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες και τη μεσολάβηση για λογαριασμό του**. Εν προκειμένω, πολλά μοιάζει να υπόσχεται η σύσταση **Ευρωπαϊκής τράπεζας δεδομένων δεξιοτήτων**, όπου —παρόμοια με το EURES— θα μπορεί να καταχωρίζεται το εργατικό δυναμικό από τρίτες χώρες που ενδιαφέρεται να μεταναστεύσει και η οποία θα επιτρέπει την άμεση προσέγγιση αυτού από τους ενδιαφερόμενους εργοδότες. Τα περαιτέρω στοιχεία μιας Ευρωπαϊκής στρατηγικής για την προσέλκυση ειδικευμένου εργατικού δυναμικού θα πρέπει να περιλαμβάνουν την **παροχή πληροφοριών** σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση, τους αντίστοιχους κανόνες για τη μετανάστευση και την κατάσταση που επικρατεί στην αγορά εργασίας των κρατών μελών. Επιπλέον, προκειμένου να καταπολεμηθεί η αντιπάθεια του γηγενούς πληθυσμού έναντι των μεταναστών, χρειάζεται ένα **κατάλληλο πλαίσιο για την κινητικότητα** ειδικευμένων εργαζόμενων από τρίτες χώρες στην ΕΕ, μια **συντονισμένη προσέγγιση για την αναγνώριση των πιστοποιητικών επαγγελματικών προσόντων** από τρίτες χώρες και ανάπτυξη ενός **ευρωπαϊκού πνεύματος φιλοξενίας**. Το πλαίσιο αυτό θα πρέπει αναπτυχθεί με τη συμμετοχή των εθνικών και των ευρωπαϊκών κοινωνικών εταίρων.

3.2. Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να περιλαμβάνουν μια στρατηγική που θα ενθαρρύνει τη νόμιμη μετανάστευση των υψηλής ειδίκευσης εργαζομένων από τρίτες χώρες που θα καλύπτει όχι μόνο τα άτομα που εισέρχονται στα κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτοντας ήδη πλήρη κατάρτιση, αλλά και όσους πραγματοποιούν μέρος ή το σύνολο των σπουδών τους σε αυτήν. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται **ιδιαίτερα ευπρόσδεκτη η απόφαση που ελήφθη με τη νέα οδηγία της ΕΕ σχετικά με τις προϋποθέσεις διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών για σπουδές ή έρευνα [οδηγία (ΕΕ) 2016/801]** για τη διευκόλυνση της άσκησης επαγγελματικών δραστηριοτήτων εκ μέρους των σπουδαστών καθώς και η χορήγηση σε αυτούς της δυνατότητας παραμονής στη χώρα μετά το τέλος των σπουδών τους για τουλάχιστον εννέα μήνες, με σκοπό την αναζήτηση εργασίας. Παράλληλα, πρέπει να παρέχονται από τα πανεπιστήμια στοχευμένες πληροφορίες και συμβουλές στους φοιτητές από τρίτες χώρες σχετικά με τις προοπτικές τους στην αγορά εργασίας της ΕΕ.

3.3. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχει καταχωριστεί νόμιμα στην ΕΕ **δεν πρέπει να υφίστανται διακρίσεις**. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να αμείβονται όπως και να χαίρουν της ίδιας μεταχείρισης όσον αφορά τις συνθήκες εργασίας.

3.4. **Η προσέγγιση πλήρως καταρτισμένων εργαζομένων** θα πρέπει να γίνεται πολύ προσεκτικά, διότι έλλειψη ειδικευμένου εργατικού δυναμικού υπάρχει και σε πολλές χώρες δυνητικής προέλευσης. Η «διαρροή εγκεφάλων» πρέπει να αποφεύγεται. Ωστόσο, η προσωρινή μετανάστευση ειδικευμένου εργατικού δυναμικού στο πλαίσιο της «κυκλοφορίας εγκεφάλων» συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών αυτών. Σε αυτή την περίπτωση, πρέπει να διασφαλιστεί ότι η προσωρινή επιστροφή στη χώρα καταγωγής δεν συνεπάγεται αυτόματη λήξη της ισχύουσας άδειας εργασίας στα κράτη μέλη της ΕΕ. Σε κάθε περίπτωση, μια ειδική στρατηγική για την προσέλκυση ειδικευμένου εργατικού δυναμικού από λιγότερο αναπτυγμένες χώρες πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα πολιτικής τα οποία θα βοηθήσουν τις χώρες προέλευσης, π.χ. να αναπτύξουν περαιτέρω τα εκπαιδευτικά τους συστήματα. Η αναπτυξιακή αυτή πολιτική πρέπει να προσανατολιστεί προς τα συμφέροντα των χωρών προέλευσης, και δεν μπορεί να αποσκοπεί στην αύξηση του δυναμικού περαιτέρω προσέλκυσης ειδικευμένων επαγγελματιών από τις χώρες αυτές.

3.5. Για τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης η ΕΕ σχεδιάζει να συνάψει περαιτέρω **στοχευμένες εταιρικές σχέσεις μετανάστευσης με σημαντικές χώρες προέλευσης και διέλευσης**. Τέτοιες εταιρικές σχέσεις θα πρέπει να χρησιμεύσουν και στην προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης. Μέχρι στιγμής αυτή η επιλογή έχει αξιοποιηθεί ελάχιστα στο πλαίσιο των εταιρικών σχέσεων μετανάστευσης. Εν προκειμένω, θα μπορούσαν να συμφωνηθούν στοχευμένα μέτρα για την ανάπτυξη του εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού στις χώρες εταίρους και τη διευκόλυνση (ενδεχομένως τον περιορισμό) της μετανάστευσης προς την Ευρώπη. Με αυτόν τον τρόπο, μπορεί επίσης να αντιμετωπιστεί η παράνομη μετανάστευση, διότι δημιουργείται μια νόμιμη εναλλακτική επιλογή για πολλούς ενδιαφερόμενους προς μετανάστευση, η οποία κατά κανόνα προϋποθέτει περαιτέρω επένδυση στην εκπαίδευση, γεγονός το οποίο μπορεί να επιδράσει θετικά στο επίπεδο της εκπαίδευσης στις χώρες προέλευσης.

#### 4. Ανάγκη και όρια μιας ενιαίας πολιτικής εισδοχής

4.1. Η πολιτική εισδοχής αποτελεί σημαντικό τμήμα της στρατηγικής προσέλκυσης εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Δεν ρυθμίζει μόνο την πρόσβαση των υπηκόων τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας του εκάστοτε κράτους μέλους αλλά και τον βαθμό της κινητικότητάς τους εντός της ΕΕ και τη δυνατότητα να φέρουν μαζί τους ή να καλέσουν σε μεταγενέστερο στάδιο μέλη της οικογένειάς τους. Και αυτά τα ζητήματα είναι πολύ σημαντικά για την ελκυστικότητα της ΕΕ στους εξειδικευμένους εργαζομένους των τρίτων χωρών.

4.2. Η θέσπιση ενιαίων κανόνων που θα ισχύουν σε όλη την ΕΕ για τη χορήγηση αδειών διαμονής συνιστά ισχυρή παρέμβαση στην εθνική κυριαρχία. Εν προκειμένω, όσο πιο έντονη είναι η εναρμόνιση των εθνικών νομοθετικών κανόνων για τις άδειες διαμονής και όσο πιο μικρό είναι το περιθώριο δράσης για τα κράτη μέλη, τόσο πιο βαρύνουσα είναι η παρέμβαση. Ως εκ τούτου, πριν από τη λήψη της απόφασης σχετικά με τα ενιαία κριτήρια εισδοχής θα πρέπει να προηγηθεί καταρχήν η διεξοδική στάθμιση των πλεονεκτημάτων πανευρωπαϊκών κανόνων και της διαφορετικότητας των εθνικών αναγκών και συμφερόντων.

4.3. **Οι ανάγκες για εργατικό δυναμικό από τρίτες χώρες διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των μεμονωμένων κρατών μελών της ΕΕ.** Το άρθρο 79 της ΣΛΕΕ επιτρέπει ευλόγως την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής μετανάστευσης σε επίπεδο ΕΕ, χωρίς εντούτοις να καταργεί το δικαίωμα των κρατών μελών στη θέσπιση εθνικής πολιτικής εισδοχής. Ο λόγος για αυτό είναι ότι τα εθνικά κριτήρια εισδοχής για την εργασιακή μετανάστευση από τρίτες χώρες συμβαδίζουν κατά κανόνα καλύτερα με τις ιδιαιτερότητες των εθνικών αγορών εργασίας. Οι έλεγχοι της αγοράς εργασίας μπορεί επίσης να είναι σημαντικοί για το συντονισμό της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού και θα πρέπει να παραμείνουν στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

4.4. **Ωστόσο, το κοινό πλαίσιο αποτελεί επιτακτική ανάγκη,** διότι οι οικονομίες των κρατών μελών της ΕΕ εντός της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς είναι πολύ στενά συνδεδεμένες. Πολλές επιχειρήσεις διαθέτουν εγκαταστάσεις παραγωγής σε περισσότερες χώρες της ΕΕ και εμπορεύονται τα προϊόντα και τις υπηρεσίες τους σε όλη την ΕΕ. Επίσης, σε διάφορες χώρες της ΕΕ οι επιχειρήσεις πρέπει συχνά να προσλαμβάνουν από τρίτες χώρες εργαζόμενους με ειδικές δεξιότητες και μάλιστα σε βραχυπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα. Η απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών καθίσταται δυσχερής σε περίπτωση που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για την ενδοεπιχειρησιακή μετάθεση (ΤΠΕ) και η άδεια διαμονής που κατέχουν δεν τους επιτρέπει να εργαστούν σε άλλη χώρα της ΕΕ. Παρόμοια προβλήματα παρουσιάζονται και για μετανάστες οι οποίοι δραστηριοποιούνται ως ελεύθεροι επαγγελματίες σε χώρα της ΕΕ και επιθυμούν ή υποχρεούνται να δραστηριοποιηθούν σε περισσότερες χώρες της ΕΕ. **Αυτή η ανάγκη κινητικότητας των υπηκόων τρίτων χωρών με υψηλή εξειδίκευση πρέπει να λαμβάνεται οπωσδήποτε υπόψη.**

#### 5. Εμπειρίες από τη μπλε κάρτα της ΕΕ και την ανάγκη μεταρρύθμισης

5.1. Μαζί με τα άλλα μέσα, η μπλε κάρτα της ΕΕ είναι ένα σημαντικό στοιχείο της κοινής στρατηγικής προσέλκυσης εργατικού δυναμικού υψηλής εξειδίκευσης. **Παρέχει πολύ μεγάλες δυνατότητες για την προσέλκυση εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες,** διότι —όπως και η πράσινη κάρτα των ΗΠΑ— μπορεί να αποτελέσει μέσο προβολής της ΕΕ ως υποψήφιας περιοχής μετανάστευσης. Επιπλέον, διευκολύνει τους ενδιαφερόμενους προς μετανάστευση με υψηλή εξειδίκευση να εκτιμήσουν τις δυνατότητές τους για πρόσβαση στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας, δεδομένου ότι σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ ισχύουν τα ίδια κριτήρια, τουλάχιστον όσον αφορά τη δομή. Η μπλε κάρτα μπορεί επίσης να ενθαρρύνει τη μετανάστευση προς την ΕΕ.

5.2. Εντούτοις, **η μπλε κάρτα δεν έχει σημειώσει την ίδια επιτυχία σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.** Ενώ σε μια χώρα, π.χ. στη Γερμανία, αποτελεί σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής προσέλκυσης εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, άλλες χώρες τη χρησιμοποιούν ελάχιστα ή καθόλου και εξακολουθούν να βασίζονται, κατά κύριο λόγο, στην εθνική άδεια παραμονής. Το 2015 χορηγήθηκαν στη Γερμανία 14 600 από τις συνολικά 16 800 αρχικά χορηγηθείσες μπλε κάρτες. Ο αριθμός αυτός αντιστοιχεί περίπου σε ποσοστό 90 %. Σε κανένα άλλο κράτος μέλος της ΕΕ ο αριθμός δεν υπερέβη τις 1 000 κάρτες. Σε ορισμένες χώρες της ΕΕ, μάλιστα, χορηγήθηκαν λιγότερες από 20 μπλε κάρτες. Σε αυτές τις χώρες συγκαταλέγονται και χώρες με συγκριτικά καλή κατάσταση αγοράς εργασίας, όπως οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία.

5.3. Επομένως, πολλά κράτη μέλη της ΕΕ δεν χρησιμοποιούν τη μπλε κάρτα της ΕΕ ως στρατηγικό μέσο προσέλκυσης εργατικού δυναμικού υψηλής εξειδίκευσης από τρίτες χώρες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η μπλε κάρτα της ΕΕ να μην θεωρείται από το ενδιαφερόμενο προς μετανάστευση ειδικευμένο εργατικό δυναμικό από τρίτες χώρες ως σύμβολο της κοινής πολιτικής μετανάστευσης της ΕΕ και να μην μπορεί να αναπτύξει τις δυνατότητές της. Με βάση τα ανωτέρω η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση μεταρρύθμισης της μπλε κάρτας της ΕΕ.

5.4. **Συνολικά, η πρόταση της Επιτροπής για την εκ νέου ρύθμιση της μπλε κάρτας αξιολογείται θετικά**, διότι θέτει ως στόχο την αντιμετώπιση των σημαντικών θεμάτων της αλληλεπίδρασης με άλλες εθνικές άδειες παραμονής, της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες εντός της ΕΕ και των κριτηρίων διευκόλυνσης χορήγησης, και παρέχει λύσεις. **Ωστόσο, έχουν γίνει σημαντικές διορθώσεις.**

5.5. Η πρόταση της Επιτροπής προβλέπει ότι σε εργαζόμενους μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης από τρίτες χώρες δεν μπορεί πλέον να χορηγείται άλλη άδεια παραμονής πέραν της μπλε κάρτας της ΕΕ. Εξαιρούνται μόνον ειδικές επαγγελματικές ομάδες, όπως οι ελεύθεροι επαγγελματίες και οι επιστήμονες. Η αυστηρότητα εμποδίζει τα κράτη μέλη να διαμορφώσουν τη μεταναστευτική πολιτική τους σύμφωνα με τις ανάγκες τους για εξειδικευμένους εργαζόμενους και να αντιδράσουν στοχευμένα στις ειδικές καταστάσεις συμφόρησης. **Ως εκ τούτου, δεν κρίνεται σκόπιμη η αυστηρή απαγόρευση άλλων τρόπων πρόσβασης για εξαρτώμενους εργαζόμενους υψηλής εξειδίκευσης. Τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να διατηρήσουν τα εθνικά τους συστήματα.**

5.6. **Εντούτοις, η μπλε κάρτα της ΕΕ πρέπει να καθιερωθεί δυναμικότερα στις πολιτικές εισδοχής των κρατών μελών της ΕΕ.** Προς τούτο, θα πρέπει να ενσωματωθεί κείμενο στις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας σύμφωνα με το οποίο η χορήγηση της μπλε κάρτας θα πρέπει να προτιμάται έναντι των εθνικών αδειών διαμονής, εφόσον ο αιτών πληροί τα σχετικά κριτήρια. Με αυτόν τον τρόπο τα εθνικά περιθώρια δράσης δεν θα περιοριστούν τόσο όσο θα περιορίζονταν στην περίπτωση της απαγόρευσης χορήγησης άλλης άδειας. Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η επιτυχία της μπλε κάρτας της ΕΕ δεν μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω αντίστοιχων κανόνων της οδηγίας της ΕΕ, αλλά είναι απαραίτητη η σαφής δέσμευση των κρατών μελών της ΕΕ για τη μπλε κάρτα της ΕΕ. Η επιτυχία της μπορεί να διασφαλιστεί μόνον εάν τα κράτη μέλη αντιληφθούν την προστιθέμενη αξία της μπλε κάρτας της ΕΕ.

5.7. Η μείωση των ορίων αποδοχών είναι εύλογη, ωστόσο, η πρόταση της Επιτροπής είναι πολύ πιο εκτεταμένη.

5.7.1. Τα μέχρι στιγμής ισχύοντα όρια αποδοχών που αντιστοιχούν τουλάχιστον σε 1,5 φορές των μέσων μεικτών ετήσιων αποδοχών ή σε 1,2 φορές των θέσεων εργασίας που αντιμετωπίζουν συμφόρηση μπορούν να αποτελέσουν εμπόδιο σε μεμονωμένα κράτη μέλη της ΕΕ, ιδίως για νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας. Έτσι, η μείωση αυτών των ορίων μπορεί να αποτελέσει ένα σωστό βήμα αλλά οι συνδικαλιστικές οργανώσεις τηρούν επικριτική στάση. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, πρέπει να διασφαλιστεί ότι οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας με υψηλή εξειδίκευση δεν θα αμείβονται λιγότερο από το μέσο μισθό. Το όριο των 0,8 που περιλαμβάνεται στην πρόταση της Επιτροπής είναι υπερβολικά χαμηλό.

5.7.2. Αυτή η εκτίμηση βασίζεται στο γεγονός ότι κατά τον υπολογισμό των μέσων μεικτών αποδοχών λαμβάνονται υπόψη όλοι οι απασχολούμενοι και ότι ακόμα και οι εργαζόμενοι υψηλής εξειδίκευσης που βρίσκονται σε στάδιο εισόδου σε θέση εργασίας που αντιστοιχεί στα προσόντα τους κατά κανόνα θα πρέπει να μπορούν να επιτυγχάνουν αποδοχές άνω του μέσου όρου. **Εάν σε ένα κράτος μέλος υπάρχει έλλειψη εργατικού δυναμικού, είναι εύλογος ο καθορισμός συγκριτικά χαμηλότερων ορίων αποδοχών για τη χορήγηση της μπλε κάρτας της ΕΕ, ωστόσο, η ανεργία του εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού είναι υψηλή και κατά κανόνα τίθενται υψηλότερα όρια.** Εντούτοις, δεν θα πρέπει να δημιουργηθεί η εντύπωση ότι η μπλε κάρτα της ΕΕ θα έπρεπε να χρησιμοποιηθεί για την προσέλκυση «φθηνού» εργατικού δυναμικού στην ΕΕ. Αυτό θα μπορούσε να βλάψει ακόμα και την αναγκαία αποδοχή της ρύθμισης.

5.7.3. Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η οδηγία εξακολουθεί να μην ρυθμίζει σαφώς **τον τρόπο προσδιορισμού των μέσων αποδοχών που θα αποτελέσουν τη βάση**, γεγονός το οποίο μπορεί να έχει μεγάλο αντίκτυπο στα πρόσφατα ισχύοντα όρια αποδοχών.

5.8. Οι περαιτέρω σχεδιαζόμενες διευκολύνσεις στη χορήγηση της μπλε κάρτας της ΕΕ είναι ευπρόσδεκτες.

5.8.1. Η προτεινόμενη από την Επιτροπή **μείωση του ελάχιστου χρόνου διάρκειας** από 12 σε 6 μήνες της σύμβασης εργασίας που πρέπει να υποβληθεί για τη χορήγηση της μπλε κάρτας της ΕΕ αποτελεί σωστό βήμα, διότι καθιστά ευκολότερη τη σύναψη σύμβασης εργασίας για εργοδότες, οι οποίοι δεν είναι βέβαιοι για τις πραγματικές ικανότητες ενός υπηκόου τρίτης χώρας με υψηλή εξειδίκευση, και συνεπώς προωθεί τη μεταναστευση.

5.8.2. Επίσης, η δυνατότητα αντικατάστασης του πανεπιστημιακού πτυχίου από αντίστοιχη επαγγελματική εμπειρία αξιολογείται μεν θετικά, πρέπει όμως να παραμείνει προαιρετική. Θα πρέπει να εξεταστεί και η μείωση της απαιτούμενης ανάλωσης επαγγελματικής εμπειρίας από τα πέντε στα τρία έτη. Σε αυτό το πλαίσιο θεωρείται εύλογο να δοθούν και ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα κριτήρια βάσει των οποίων θα πρέπει να πραγματοποιηθεί η αξιολόγηση, ώστε να μην υπάρχει μεγάλη απόκλιση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την ερμηνεία.

5.8.3. Κρίνεται **εύλογη η χορήγηση δικαιώματος στη μπλε κάρτα της ΕΕ σε δικαιούχους προστασίας από τρίτες χώρες**, οι οποίοι πληρούν τις απαιτήσεις των μεταναστών με ειδικότητα, διότι θα πρέπει να διευκολύνεται η πρόσβαση στην αγορά εργασίας για τους πρόσφυγες με ειδικότητα.

5.9. Η νέα ρύθμιση κινητικότητας για τους κατόχους μπλε κάρτας της ΕΕ αποτελεί σημαντικό βήμα.

5.9.1. Εφόσον κρίνεται αναγκαίο, οι εργαζόμενοι υψηλής εξειδίκευσης θα πρέπει ακόμα και βραχυπρόθεσμα να μπορούν να απασχολούνται σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η προτεινόμενη σαφής **ρύθμιση** της Επιτροπής για **διαμονή σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ για επαγγελματικούς λόγους** αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Η προτεινόμενη μέγιστη διάρκεια 90 ημερών εντός χρονικής περιόδου 180 ημερών θα πρέπει να συζητηθεί εκ νέου με τους επαγγελματίες.

5.9.2. Η δυνατότητα υποβολής αίτησης για μπλε κάρτα της ΕΕ σε άλλο κράτος μέλος μετά από ένα χρόνο χωρίς εκτεταμένη επανεξέταση των δεξιοτήτων των ενδιαφερόμενων αποτελεί σημαντικό βήμα για την προώθηση της κινητικότητας εντός της ΕΕ.

#### 6. Η πολιτική ένταξης ως απαραίτητο στοιχείο της ευρωπαϊκής στρατηγικής προσέλκυσης εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού

6.1. Δεδομένης της δημογραφικής αλλαγής και προκειμένου να διασφαλιστεί επαρκές εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό στην Ευρώπη, δεν αρκεί η προσέλκυση επαρκούς αριθμού εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες. Πρέπει να παρασχεθούν στο εν λόγω εργατικό δυναμικό **καλές προοπτικές ένταξης**, ώστε να μπορέσει να αναπτύξει πλήρως τις δυνατότητές του στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας και να αποφασίσει τη μακροπρόθεσμη παραμονή του στην Ευρώπη. Συνεπώς επικροτείται το σχέδιο δράσης που υπέβαλε η Επιτροπή για την ένταξη ακόμη και όσον αφορά την εργασιακή μετανάστευση.

6.2. Κάθε μορφή επιθυμητής μετανάστευσης αντικατοπτρίζει επίσης την απόρριψη του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Τούτο συνάδει πλήρως με τις αξίες της ΕΕ και συνιστά κατευθυντήρια αρχή για την πολιτική και την κοινωνία.

6.3. Το γεγονός ότι το σχέδιο ένταξης λαμβάνει υπόψη και το **χρονικό διάστημα πριν από την άφιξη στην Ευρώπη** αξιολογείται πολύ θετικά, διότι τίθενται σημαντικές βάσεις για την επιτυχή ένταξη ήδη πριν από την άφιξη στη χώρα προορισμού. Αυτό ισχύει ιδίως για την εκμάθηση της γλώσσας. Εφόσον η προσφορά μαθημάτων γλώσσας και οι λοιπές εκπαιδευτικές δυνατότητες προσαρμοσμένες στην ενδεχόμενη μετανάστευση στην ΕΕ βελτιώνουν τις προοπτικές σταδιοδρομίας σε αυτήν, την καθιστούν ελκυστικότερο προορισμό για τους συμμετέχοντες ενδιαφερόμενους από τρίτες χώρες. Μπορούν επίσης να συμβάλουν άμεσα στην προώθηση της πρόσληψης ειδικευμένων εργαζόμενων από τρίτες χώρες.

6.4. Ακόμα και εάν το σχέδιο δράσης περιλαμβάνει μεμονωμένα μέτρα για το εργατικό δυναμικό υψηλής εξειδίκευσης, όπως η στενότερη συνεργασία κατά την αναγνώριση των τίτλων σπουδών της αλλοδαπής, κατά βάση απευθύνεται σε άλλες ομάδες μετανάστευσης με μεγαλύτερες ανάγκες υποστήριξης. Και αυτό θεωρείται ορθό. Επιπλέον η κοινή στρατηγική προσέλκυσης εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες θα πρέπει στο πλαίσιο του υφιστάμενου σχεδίου ένταξης να ενοποιεί τις **στοχευμένες ευκαιρίες ένταξης για εργατικό δυναμικό υψηλής εξειδίκευσης**. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνονται οι συστάσεις του Ευρωπαϊκού φόρουμ για τη μετανάστευση του Απριλίου 2016.

Βρυξέλλες 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών»**

[COM(2016) 128 final — 2016-70 (COD)]

(2017/C 075/15)

Εισηγήτριες: η κ. **Vladimíra DRBALOVÁ** και η κ. **Ellen NYGREN**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 11.4.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	22.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	180/84/30

### 1. Συμπεράσματα και προτάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει τη δέσμευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εργαστεί για μια βαθύτερη και δικαιότερη ενιαία αγορά —μία από τις κυριότερες προτεραιότητες της θητείας της—, καθώς και την προσπάθειά της να δώσει περαιτέρω ώθηση στη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών μέσω του επενδυτικού σχεδίου της για την Ευρώπη.

1.2. Η ΕΟΚΕ στηρίζει την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να θεσπίσει την οδηγία για την εφαρμογή 2014/67/ΕΕ <sup>(1)</sup>, προκειμένου να βελτιωθεί η κοινή ερμηνεία και εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων 96/71/ΕΚ <sup>(2)</sup>.

1.3. Η οδηγία για την εφαρμογή και η τρέχουσα πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων αναφέρονται σε διαφορετικές πτυχές του ζητήματος της απόσπασης εργαζομένων. Όχι μόνον αλληλοσυμπληρώνονται, αλλά και τα αποτελέσματα που θα προκύψουν από την εφαρμογή της οδηγίας για την εφαρμογή θα παράσχουν, ενδεχομένως, μια σαφέστερη εικόνα της πραγματικής κατάστασης.

1.4. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει καταρχήν την πρόταση της Επιτροπής να αναδιατυπωθεί η οδηγία για την απόσπαση των εργαζομένων. Η αρχή της ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας στον ίδιο τόπο αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του πυλώνα των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρώπη.

1.5. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας συνιστούν το κριτήριο αναφοράς για το ύψος των αμοιβών.

1.6. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι ο ρόλος της αποκλειστικότητας των κοινωνικών εταίρων δεν τηρήθηκε και διερωτάται γιατί δεν πραγματοποιήθηκε η δέουσα διαβούλευση μαζί τους, όπως προβλέπει το άρθρο 154 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

1.7. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ιδιαίτερη ικανοποίησή της για το γεγονός ότι η Επιτροπή ορίζει ρητά τη μέγιστη διάρκεια της απόσπασης. Το ανώτατο όριο των 24 μηνών αποτελεί ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο ένα όριο 6 μηνών θα ήταν πλησιέστερο στις πραγματικές επιχειρηματικές συνθήκες.

<sup>(1)</sup> Οδηγία 2014/67/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά («κανονισμός IMI») (ΕΕ L 159 της 28.5.2014, σ. 11).

<sup>(2)</sup> Οδηγία 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ L 18 της 21.1.1997, σ. 1).

1.8. Η ΕΟΚΕ ζητεί να αποσαφηνιστεί στην οδηγία για την απόσπαση εργαζομένων ότι η οδηγία ορίζει ένα ελάχιστο πρότυπο, κι όχι ένα ανώτατο. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να διευρυνθεί η νομική βάση.

## 2. Ευρωπαϊκό πολιτικό πλαίσιο

2.1. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η ελευθερία εγκατάστασης και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνιστούν θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.2. Πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όπως αυτή ορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 56 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων παρέχει σε κάθε πολίτη το δικαίωμα να μεταβαίνει ελεύθερα σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να εργαστεί και να διαμένει σε αυτό για το σκοπό αυτό, και τον προστατεύει από δυσμενείς διακρίσεις όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους λοιπούς όρους εργασίας σε σύγκριση με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους.

2.3. Αντιθέτως, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δίνει στις επιχειρήσεις το δικαίωμα να παρέχουν υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος. Για τον σκοπό αυτό, μπορούν να αποσπών προσωρινά δικούς τους εργαζομένους στο άλλο κράτος μέλος, με σκοπό να εκτελούνται εκεί οι εργασίες που απαιτούνται για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών.

2.4. Στις 16 Δεκεμβρίου 1996, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσαν την **οδηγία 96/71/ΕΚ** σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών <sup>(3)</sup>.

2.5. Σκοπός της εν λόγω οδηγίας είναι να εξασφαλιστεί η ελευθερία παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών βάσει του άρθρου 56 της ΣΛΕΕ, με επαρκή προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων που αποσπώνται προσωρινά στο εξωτερικό για τον σκοπό αυτό.

2.6. Τον Οκτώβριο του 2010, στην ανακοίνωσή της με θέμα «Προς μια Πράξη για την ενιαία αγορά — Για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας — 50 προτάσεις για βελτίωση της συνεργασίας, της από κοινού ανάληψης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των συναλλαγών» <sup>(4)</sup>, η Επιτροπή υπέβαλε δύο προτάσεις που απέβλεπαν στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του κοινού και στη στήριξή του: μία πρόταση σχετικά με την εξισορρόπηση θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων και οικονομικών ελευθεριών, και μία πρόταση σχετικά την απόσπαση των εργαζομένων.

2.7. Τον Μάρτιο του 2010, οι Ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι υπέβαλαν έκθεση <sup>(5)</sup> σχετικά με τις συνέπειες των αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία αποκάλυπτε τις σημαντικές αποκλίσεις τους. Ενώ η BUSINESSSEUROPE ήταν αντίθετη με την αναθεώρηση της οδηγίας —αλλά αναγνώριζε την ανάγκη διευκρίνισης ορισμένων παραμέτρων που αφορούσαν την επιβολή της—, η ETUC ζητούσε την εκ βάθρων τροποποίησή της.

2.8. Τον Δεκέμβριο του 2012, η Επιτροπή δημοσίευσε πρόταση για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ. Με την **οδηγία για την εφαρμογή** <sup>(6)</sup> θεσπίζεται κοινό πλαίσιο κατάλληλων διατάξεων, μέτρων και μηχανισμών ελέγχου, αναγκαίων για την καλύτερη και πιο ομοιόμορφη μεταφορά, εφαρμογή και επιβολή της οδηγίας 96/71/ΕΚ στην πράξη, συμπεριλαμβανομένων μέτρων για την πρόληψη τυχόν κατάχρησης και καταστρατηγήσης των εφαρμοστέων κανόνων και για την επιβολή κυρώσεων. Ταυτόχρονα, εξασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων και η άρση των αδικαιολόγητων εμποδίων στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

2.9. Ως προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας για την εφαρμογή στα εθνικά δίκαια έχει οριστεί η 18η Ιουνίου 2016, η δε Επιτροπή οφείλει, το αργότερο έως τις 18 Ιουνίου 2019, να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην ΕΟΚΕ έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και εκτέλεση της οδηγίας, και να προτείνει τροποποιήσεις και αλλαγές, όπου κρίνει απαραίτητο. Στην αναθεώρησή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αφού ζητήσει τη γνώμη των κρατών μελών και των Ευρωπαίων κοινωνικών εταίρων, θα προβεί σε αξιολόγηση της καταλληλότητας και της σκοπιμότητας όλων των μέτρων που υιοθετήθηκαν και τέθηκαν σε εφαρμογή, συμπεριλαμβανομένης της επάρκειας των διαθέσιμων στοιχείων σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων.

<sup>(3)</sup> Βλέπε υποσημείωση 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> Το κείμενο παρουσιάστηκε κατά τη διάρκεια της διάσκεψης για την απόσπαση εργαζομένων και τα εργασιακά δικαιώματα που διοργάνωσε η Ισπανική προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 23 Μαρτίου 2010, στο Οβιέδο. Οι συζητήσεις έδειξαν, για μια ακόμη φορά, ότι οι απόψεις των ενδιαφερομένων ήταν διχασμένες.

<sup>(6)</sup> Βλέπε υποσημείωση 1.

### 3. Πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων

3.1. Σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, το 2014 οι αποσπάσεις στην ΕΕ ήταν περισσότερες από 1,9 εκατομμύρια (αριθμός που αντιστοιχεί μόλις στο 0,7% <sup>(7)</sup> του συνολικού εργατικού δυναμικού της ΕΕ). Ο αριθμός αυτός αντιπροσωπεύει αύξηση της τάξεως του 10,3% σε σύγκριση με το 2013 και της τάξεως του 44,4% σε σύγκριση με το 2010. Τα εν λόγω στατιστικά στοιχεία βασίζονται στον αριθμό των εντύπων Α1 που εξέδωσαν οι εθνικές αρχές κοινωνικής ασφάλισης· ο αριθμός των εκ των πραγμάτων αποσπασμένων εργαζομένων που δεν έχουν καταχωριστεί δεν είναι γνωστός.

3.2. Η οδηγία του 1996 για την απόσπαση εργαζομένων παρέχει ένα κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ για την επίτευξη ορθής και δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των στόχων της προώθησης και διευκόλυνσης της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών, της παροχής προστασίας στους αποσπασμένους εργαζομένους και της εξασφάλισης ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ αλλοδαπών και εθνικών ανταγωνιστών.

3.3. Η Επιτροπή υπέβαλε τώρα πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης της εν λόγω οδηγίας, με σκοπό την αντιμετώπιση των αθέμιτων πρακτικών <sup>(8)</sup> και την προώθηση της αρχής σύμφωνα με την οποία «η ίδια εργασία στον ίδιο τόπο θα πρέπει να αμείβεται με τον ίδιο τρόπο».

3.4. Η πρόταση δημοσιεύτηκε πριν από την προθεσμία που είχε οριστεί για τη μεταφορά της οδηγίας για την εφαρμογή και πριν υπάρξει η δυνατότητα οποιασδήποτε αξιολόγησης της εφαρμογής της. Πολλές από τις προκλήσεις που θέτει η απόσπαση εργαζομένων εξακολουθούν να συνδέονται με την ανεπαρκή επιβολή της εν λόγω οδηγίας και με την έλλειψη ελέγχων στα κράτη μέλη. Ταυτόχρονα, κύριος σκοπός της προτεινόμενης αναθεώρησης είναι η αποσαφήνιση της αρχής της ίσης αμοιβής. Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί μόνον με την αναθεώρηση της ίδιας της οδηγίας 96/71/ΕΚ.

3.5. Προς αυτή την κατεύθυνση, η ΕΟΚΕ είχε ήδη αναγνωρίσει ότι η αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων δεν θα πρέπει «να αποκλείει τη μερική αναθεώρηση της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων, με στόχο την ενιαία εφαρμογή της αρχής του τόπου εργασίας και τη νομική παγίωση της αρχής ότι οι ίδιες συνθήκες εργασίας και αμοιβής πρέπει να ισχύουν πάντα για την ίδια εργασία στον ίδιο τόπο» <sup>(9)</sup>.

3.6. Η πρόταση δημοσιεύτηκε, εξάλλου, χωρίς να προηγηθεί διαβούλευση με τους Ευρωπαίους κοινωνικούς εταίρους, οι οποίοι απέστειλαν κοινή επιστολή στην Επιτροπή με την οποία την καλούν να ζητήσει δεόντως τη γνώμη τους, όπως ορίζεται στο άρθρο 154 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

3.7. Η δημοσίευση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκάλεσε διάφορες αντιδράσεις, διχάζοντας τα κράτη μέλη, τους κοινωνικούς εταίρους και τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Η προτεινόμενη οδηγία δεν θα πρέπει να υπονομεύσει την ανταγωνιστικότητα ή να θέσει νέα εμπόδια στους φορείς παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών. Η αναθεώρηση θα πρέπει, ταυτόχρονα, να διασφαλίζει ίσες συνθήκες ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά και να προστατεύει τους εργαζόμενους από διακρίσεις λόγω εθνικότητας.

3.8. Σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 2 που επισυνάπτεται στις Συνθήκες <sup>(10)</sup>, δεκατέσσερα νομοθετικά σώματα εθνικών κοινοβουλίων υπέβαλαν αιτιολογημένες γνώμες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επισημαίνοντας ότι η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την αναθεώρηση της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων δεν συμμορφώνεται με την αρχή της επικουρικότητας, με αποτέλεσμα να κινηθεί η λεγόμενη διαδικασία «κίτρινης κάρτας». Αφού προέβη σε επανεξέταση της επικουρικότητας, η Επιτροπή κατέληξε, στις 20 Ιουλίου, στο συμπέρασμα <sup>(11)</sup>, ότι η πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης της οδηγίας 96/71/ΕΚ συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας που διατυπώνεται στο άρθρο 5 παράγραφος 3 της ΣΕΕ και ότι δεν απαιτείται η απόσυρση ή η τροποποίηση της εν λόγω πρότασης. Η Επιτροπή διατήρησε, ως εκ τούτου, την πρότασή της.

3.9. Μέρος του επιχειρηματικού κόσμου είναι της άποψης ότι η πρόταση αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας. Ορισμένες επιχειρήσεις εκτιμούν ότι οι προτεινόμενες τροποποιήσεις θα οδηγήσουν σε ανασφάλεια δικαίου και σε πρόσθετες διοικητικές επιβαρύνσεις. Πιστεύουν ότι η αναθεώρηση ενδέχεται να έχει, κυρίως, επιπτώσεις σε επιχειρήσεις κρατών μελών με χαμηλότερα επίπεδα μισθών, που προτιμούνται να παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες στην ενιαία αγορά, καθώς και ότι αυτό έρχεται σε αντίθεση με την πρόθεση και τις προσπάθειες να προαχθεί η διαδικασία σύγκλισης στο εσωτερικό της ΕΕ.

<sup>(7)</sup> Βλέπε Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Posting of workers — Report on A1 portable documents issued in 2014», που δημοσιεύτηκε τον Δεκέμβριο του 2015. Είναι απαραίτητο να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η κατάσταση διαφέρει από χώρα σε χώρα κι ότι το ποσοστό 0,7% αποτελεί απλώς έναν μέσο όρο. Στην πράξη, κυμαίνεται μεταξύ 0,5% και 3,6%, ενώ διαφέρουν, επίσης, και συνέπειες για τα επιμέρους κράτη μέλη.

<sup>(8)</sup> Βλέπε επίσης γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Δικαιότερη εργασιακή κινητικότητα εντός της ΕΕ», η οποία υιοθετήθηκε στις 27 Απριλίου 2016 (ΕΕ C 264, της 20.7.2016, σ 11).

<sup>(9)</sup> Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Η κοινωνική διάσταση της εσωτερικής αγοράς», η οποία υιοθετήθηκε στις 14.07.2010, σημ. 1.7 (ΕΕ C 44 της 11.2.2011, σ. 90).

<sup>(10)</sup> Πρωτόκολλο αριθ. 2 που επισυνάπτεται στις Συνθήκες, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας της αναλογικότητας.

<sup>(11)</sup> Βλέπε την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια για την πρόταση οδηγίας όσον αφορά την τροποποίηση της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων, ως προς την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 2 [COM(2016) 505 final της 20ής Ιουλίου 2016].

3.10. Άλλα ενδιαφερόμενα μέρη είναι της γνώμης ότι η προτεινόμενη αναθεώρηση —και ιδίως η έννοια της «ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας στον ίδιο τόπο»— θα εξασφαλίσει ίσους όρους ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και μεγαλύτερη ισότητα δικαιωμάτων μεταξύ των εργαζομένων στην ΕΕ. Θα ενισχύσει, επίσης, τη διαδικασία ανοδικής σύγκλισης στην ΕΕ, μεταξύ άλλων εξαλείφοντας τις μισθολογικές διαφορές μεταξύ εργαζομένων από τα παλαιά και εργαζομένων από τα νέα κράτη μέλη.

3.11. Η πρόταση της Επιτροπής συνοδεύεται από μια έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων<sup>(12)</sup>, στην οποία αναφέρεται ότι τα προτεινόμενα μέτρα για την εφαρμογή της αναθεωρημένης οδηγίας θα έχουν διαφορετικές επιπτώσεις μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών, τομέων και επιχειρήσεων, και ότι οι σοβαροί περιορισμοί όσον αφορά τη διάθεση δεδομένων σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων εξακολουθούν να αποτελούν τρέχον πρόβλημα.

3.12. Το 2010, το Eurofound δημοσίευσε έκθεση με τίτλο «Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι στην Ευρωπαϊκή Ένωση»<sup>(13)</sup>, στην οποία εξετάζεται το συγκεκριμένο φαινόμενο στα κράτη μέλη της ΕΕ και στη Νορβηγία. Σε αυτήν την έκθεση χαρτογραφούνται οι διαθέσιμες πηγές πληροφοριών σχετικά με τον αριθμό των αποσπασμένων εργαζομένων και παρέχονται αριθμητικά στοιχεία για τις χώρες στις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία. Από την έρευνα του Eurofound προκύπτει ότι υπάρχει έλλειψη στοιχείων σχετικά με τον συνολικό αριθμό και τα χαρακτηριστικά των αποσπασμένων εργαζομένων σε ολόκληρη την ΕΕ.

3.13. Την έκθεση του Eurofound ακολούθησαν τα εξής δυο πρόσφατα ερευνητικά προγράμματα με αντικείμενο τη δικαιότερη κινητικότητα στην αγορά εργασίας: «Θεματική επικαιροποίηση σχετικά με την πρόοδο των κρατών όσον αφορά την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας εφαρμογής για την απόσπαση εργαζομένων» και «Διερεύνηση της δόλιας σύναψης συμβάσεων εργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση»<sup>(14)</sup>.

#### 4. Κυριότερες αλλαγές στην πρόταση αναθεώρησης της οδηγίας 96/71/EK

##### 4.1. Αμοιβή

4.1.1. Η Επιτροπή προτείνει την αντικατάσταση της έννοιας των «ελάχιστων ορίων μισθού» με αυτήν της «αμοιβής». Σύμφωνα με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η αμοιβή καλύπτει όλα τα στοιχεία αμοιβής που είναι υποχρεωτικά στο κράτος μέλος υποδοχής.

4.1.2. Η Επιτροπή υπέβαλε την πρόταση ανταποκρινόμενη στον μεγάλο αριθμό εκκλήσεων που της απευθύνθηκαν να ληφθούν μέτρα με σκοπό την αντιμετώπιση των αιτιών των μισθολογικών διαφορών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, διαπιστώνονται διαφορές μεταξύ των όρων εργασίας που ισχύουν για τους τοπικούς εργαζομένους και αυτών που ισχύουν για τους αποσπασμένους εργαζομένους. Σύμφωνα με την εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση, οι μισθολογικές διαφορές μεταξύ αποσπασμένων και τοπικών εργαζομένων εκτιμάται ότι κυμαίνονται από 10 % έως 50 %, ανάλογα με τη χώρα και τον κλάδο. Η ύπαρξη διαφοροποιημένων κανόνων όσον αφορά τις αμοιβές στρεβλώνουν τους ίσους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Η έννοια των «ελάχιστων ορίων μισθού» δεν είναι η ίδια με αυτήν των υποχρεωτικών κανόνων που εφαρμόζονται στους τοπικούς εργαζομένους.

4.1.3. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η έννοια της «αμοιβής» μπορεί, συνεπώς, να συμβάλει καλύτερα στην εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά υπηρεσιών. Η έννοια της «αμοιβής» καλύπτει όλα τα στοιχεία της αμοιβής που καταβάλλονται στους τοπικούς εργαζομένους, εφόσον καθορίζονται από τη νομοθεσία ή από συλλογικές συμβάσεις που ισχύουν, γενικά, για όλες τις παρόμοιες επιχειρήσεις του αντίστοιχου κλάδου ή επαγγελματός στο συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο και/ή, ελλείψει ενός τέτοιου συστήματος, από συλλογικές συμβάσεις που έχουν συναφθεί από τις πλέον αντιπροσωπευτικές, σε εθνικό επίπεδο, οργανώσεις εργοδοτών και οργανισμούς εργασίας και που εφαρμόζονται στο σύνολο της εθνικής επικράτειας. Η «αμοιβή» μπορεί να περιλαμβάνει ορισμένα στοιχεία τα οποία δεν περιλαμβάνονται στην έννοια των «ελάχιστων ορίων μισθού», όπως το χρονοεπίδομα, τα επιδόματα και οι πρόσθετες παροχές για ανθυγιεινή, βαριά ή επικίνδυνη εργασία, τα επιδόματα ποιότητας, τα επιδόματα 13ου μισθού, τα έξοδα ταξιδιού και τα δελτία σίτισης, αν και οι περισσότερες χώρες υποδοχής έχουν συμπεριλάβει ήδη αρκετά από τα στοιχεία αυτά στην έννοια των «ελάχιστων ορίων μισθού».

<sup>(12)</sup> Έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών [SWD(2016) 52 final της 8ης Μαρτίου 2016].

<sup>(13)</sup> Έκθεση του Eurofound, «Posted workers in the European Union», συντάκτες Roberto Pedersini και Massimo Pallini, δημοσίευση το 2010.

<sup>(14)</sup> Τα προκαταρκτικά ευρήματα αμφοτέρων των ερευνητικών προγραμμάτων παρουσιάστηκαν κατά τη διάσκεψη του Παρατηρητηρίου της Αγοράς Εργασίας της ΕΟΚΕ με θέμα «Προς μια δικαιότερη εργασιακή κινητικότητα εντός της ΕΕ», που πραγματοποιήθηκε στις 28 Σεπτεμβρίου 2016. Βλέπε Eurofound (2016) EurWORK Θεματική επικαιροποίηση με θέμα «Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers» και Eurofound (2016) «Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union».



4.1.4. Η Επιτροπή διατυπώνει την άποψη ότι η εισαγωγή της έννοιας της «αμοιβής» αναμένεται να συμβάλει στη βελτίωση της σαφήνειας των συστατικών στοιχείων της αμοιβής και να μειώσει τις υφιστάμενες διασυνοριακές αποκλίσεις όσον αφορά την υποχρεωτική εφαρμογή συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Η έννοια της αμοιβής αναμένεται, επίσης, ότι θα άρει τυχόν αβεβαιότητα ως προς το επίπεδο της αμοιβής που θα διασφαλίζεται για τους αποσπασμένους εργαζόμενους. Με την προτεινόμενη αναθεώρηση επιδιώκεται η κωδικοποίηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την υπόθεση C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto*, γεγονός που θα αυξήσει σημαντικά τη νομική ασφάλεια τόσο για τους εργαζόμενους όσο και για τις επιχειρήσεις <sup>(15)</sup>.

4.1.5. Η Επιτροπή βεβαιώνει ότι η πρόταση δεν θα έχει επιπτώσεις στις αρμοδιότητες των κρατών μελών και στους παραδοσιακούς τους τρόπους καθορισμού των μισθών, καθώς και ότι σέβεται έναν ισχυρό αυτόνομο ρόλο των κοινωνικών εταίρων. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι ανησυχητικό το γεγονός ότι η Επιτροπή προτείνει τη διαγραφή της αναφοράς που περιλαμβάνεται στην ισχύουσα οδηγία σύμφωνα με την οποία «η έννοια των ελάχιστων ορίων μισθού ορίζεται από τη νομοθεσία ή/και την εθνική πρακτική του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει αποσπασθεί ο εργαζόμενος». Η διάταξη αυτή είναι σημαντική για τη συμμόρφωση με τα διάφορα εθνικά συστήματα βιομηχανικών σχέσεων.

4.1.6. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, η έννοια της «αμοιβής» θα ορίζεται από την εθνική νομοθεσία, τυχόν συλλογικές συμβάσεις και/ή την πρακτική του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει αποσπασθεί ο εργαζόμενος.

4.1.7. Η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να εμποδίζει την εφαρμογή όρων και συνθηκών απασχόλησης της χώρας υποδοχής ή της χώρας προέλευσης του αποσπασμένου εργαζομένου που είναι πιο ευνοϊκοί για τους εργαζόμενους, ιδίως μέσω της άσκησης του θεμελιώδους δικαιώματος των εργαζομένων και των εργοδοτών να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις στα ενδεδειγμένα επίπεδα, καθώς και να προσφεύγουν σε συλλογικές δράσεις για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους, συμπεριλαμβανομένης της απεργίας, προκειμένου να προστατευτούν και να βελτιωθούν οι συνθήκες διαβίωσης και εργασίας των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος σε ίση μεταχείριση.

4.1.8. Για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής της οδηγίας για την εφαρμογή, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να δημοσιοποιούν σε ενιαίο ιστότοπο τις πληροφορίες για τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης που εφαρμόζονται στους αποσπασμένους εργαζόμενους στο έδαφός τους. Η διαδικασία αυτή δεν θα πρέπει να επηρεαστεί αρνητικά από οποιαδήποτε νέα πρόταση.

4.1.9. Τα μέλη της ΕΟΚΕ συζήτησαν το ζήτημα της «αμοιβής» σε βάθος, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις προεκτάσεις της νέας αυτής έννοιας.

4.1.10. Ορισμένα μέλη θεωρούν ότι η νεοεισαχθείσα αυτή έννοια είναι ο μόνος τρόπος να εξασφαλιστούν ίσες συνθήκες εργασίας για τους αποσπασμένους και τους τοπικούς εργαζόμενους, να εξαλειφθούν οι μισθολογικές διαφορές και να διασφαλιστούν ίσοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Για να διασφαλιστεί η πλήρης αποτελεσματικότητα της αρχής της ίσης αμοιβής, θα πρέπει να γίνονται σεβαστές οι συλλογικές συμβάσεις που πράγματι εφαρμόζονται στον τόπο εργασίας, ανεξάρτητα από το εάν είναι καθολικής ισχύος ή γενικής εφαρμογής.

4.1.11. Ορισμένα μέλη υποστηρίζουν ότι η εισαγωγή αυτής της νέας έννοιας ενδέχεται να οδηγήσει σε λιγότερη ασφάλεια δικαίου και σε αύξηση των διοικητικών και οικονομικών επιβαρύνσεων. Κάθε συζήτηση για τις αποσπάσεις θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι η κατάσταση των αλλοδαπών επιχειρήσεων διαφέρει από αυτήν των εγχώριων επιχειρήσεων. Ένας αλλοδαπός πάροχος υπηρεσιών που επιθυμεί να αποσπάσει εργαζόμενους φέρει το πρόσθετο κόστος που προκύπτει αποκλειστικά από την παροχή υπηρεσιών σε άλλο κράτος μέλος —δηλαδή τις πρόσθετες λειτουργικές δαπάνες <sup>(16)</sup> και το έμμεσο κόστος διασυνοριακής εργασίας <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> Στην περίπτωση της υπόθεσης C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto* της 12ης Φεβρουαρίου 2015, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απεφάνθη ότι ο «κατώτατος μισθός [...] δεν μπορεί να εξαρτάται από την ελεύθερη επιλογή του εργοδότη που αποσπά εργαζόμενους με μοναδικό σκοπό να προτείνει κόστος εργασίας μικρότερο σε σχέση με εκείνο των τοπικών εργαζομένων». Το Δικαστήριο απεφάνθη, επίσης, ότι οι ημερήσιες αποζημιώσεις που συνιστούν αποζημίωση για την απομάκρυνση του εργαζομένου από τον τόπο διαμονής του πρέπει, επίσης, να καταβάλλονται στους αποσπασμένους εργαζόμενους στον ίδιο βαθμό που καταβάλλονται στους τοπικούς εργαζόμενους υπό ανάλογες συνθήκες. Συνεπώς, το ΔΕΕ απορρίπτει την αξίωση ενός εργοδότη να δύναται να εφαρμόζει την κατώτατη κλίμακα του συστήματος μισθολογικής κατάταξης, ανεξάρτητα από τα προσόντα ή την αρχαιότητα των αντίστοιχων εργαζομένων.

<sup>(16)</sup> Στις έμμεσες δαπάνες εντάσσονται το κόστος της εξοικείωσης με τις διοικητικές απαιτήσεις και ρυθμίσεις σε άλλα κράτη μέλη, π.χ. διαδικασίες κοινοποίησης, μετάφραση εγγράφων, συνεργασία με τις αρχές επιθεώρησης.

<sup>(17)</sup> Το έμμεσο κόστος διασυνοριακής εργασίας ενδέχεται να αυξηθεί έως 32%. Αυτά είναι ορισμένα από τα προκαταρκτικά αποτελέσματα μιας πιλοτικής μελέτης με τίτλο «Cross Border Labour Costs» (Το κόστος εργασίας στις διασυνοριακές υπηρεσίες), που εκπονήθηκε από το Υπουργείο Δημοσίων Οικονομικών και Διοίκησης του Πανεπιστημίου Οικονομικών Επιστημών της Κρακοβίας. Τα αποτελέσματα αυτά παρουσιάστηκαν κατά τη διάσκεψη του Παρατηρητηρίου της Αγοράς Εργασίας της ΕΟΚΕ με θέμα «Προς μια δικαιότερη εργασιακή κινήτικότητα εντός της ΕΕ», που πραγματοποιήθηκε στις 28 Σεπτεμβρίου 2016.

## 4.2. Απόσπαση που υπερβαίνει τους 24 μήνες

4.2.1. Η Επιτροπή αντιμετωπίζει το ζήτημα της διάρκειας της απόσπασης με την προσθήκη προτεινόμενης διάταξης σύμφωνα με την οποία, σε περίπτωση που η προβλεπόμενη ή η πραγματική διάρκεια της απόσπασης υπερβαίνει τους 24 μήνες, το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου αποσπάται ο εργαζόμενος θεωρείται η χώρα συνήθους εκτέλεσης της εργασίας του. Η διάταξη αυτή πρέπει να εφαρμόζεται από την πρώτη ημέρα μετά τη συμπλήρωση 24 μηνών από την απόσπαση. Η Επιτροπή εισάγει, επίσης, διάταξη σύμφωνα με την οποία, σε περίπτωση αντικατάστασης αποσπασμένων εργαζομένων, λαμβάνεται υπόψη η αθροιστική διάρκεια των περιόδων απόσπασης των οικείων εργαζομένων.

4.2.2. Στην αρχική οδηγία δεν προβλέπεται καθορισμένο χρονικό όριο και ορίζεται ότι, για τους σκοπούς της οδηγίας, ως «αποσπασμένος» νοείται ο εργαζόμενος ο οποίος, για περιορισμένο χρονικό διάστημα, εκτελεί την εργασία του στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από εκείνο στο έδαφος του οποίου εργάζεται συνήθως.

4.2.3. Η ΕΟΚΕ επικροτεί, καταρχήν, τον περιορισμό της διάρκειας της απόσπασης στον τομέα που διέπεται από την οδηγία για την απόσπαση εργαζομένων. Στην πράξη, οι μακράς διαρκείας ή οι επαναλαμβανόμενες ή ακόμη και οι αλυσιδωτές μακροχρόνιες αποσπάσεις αποτελούν κοινή πρακτική. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι το ανώτατο όριο των 24 μηνών είναι ελάχιστα ρεαλιστικό στην πράξη και θα πρέπει να μειωθεί σημαντικά. Για παράδειγμα, η μέση διάρκεια των αποσπάσεων κατά το 2014 ήταν μικρότερη των τεσσάρων μηνών (103 ημέρες). Συνεπώς, η θέσπιση ενός κανόνα σχετικά με τη σώρευση ο οποίος θα ίσχυε αποκλειστικά για αποσπάσεις άνω των 6 μηνών θα ήταν αναποτελεσματικός. Η μέγιστη διάρκεια της απόσπασης θα πρέπει να περιοριστεί σε 6 μήνες συνολικά

4.2.4. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ ζητεί να θεσπιστεί ένας κανόνας σύμφωνα με τον οποίο οι περίοδοι των αποσπάσεων θα αθροίζονται από την πρώτη ημέρα της απόσπασης. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι αυτός ο κανόνας δεν θα οδηγήσει απλώς σε αντικατάσταση των αποσπασμένων εργαζομένων, είναι σημαντικό να γίνεται αναφορά στη συγκεκριμένη θέση εργασίας. Ο εργοδότης πρέπει να υποχρεούται να εξασφαλίζει τη διαφάνεια σχετικά με τις θέσεις εργασίας και, π.χ., να χορηγεί στους εργαζόμενους και στις αρμόδιες αρχές πληροφορίες σχετικά με τον αριθμό των απασχολούμενων και τη χρονική διάρκεια της σύμβασής τους στη συγκεκριμένη θέση εργασίας.

4.2.5. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τη διάταξη σύμφωνα με την οποία, στις περιπτώσεις υπέρβασης της μέγιστης περιόδου απόσπασης, θα εφαρμόζεται καταρχήν το δίκαιο του κράτους μέλους υποδοχής. Εντούτοις, η ΕΟΚΕ αξιολογεί ως προβληματικό το γεγονός ότι η αιτιολογική σκέψη 8 παραπέμπει στον κανονισμό «Ρώμη Ι» («Ο εργαζόμενος θα τυγχάνει, ιδίως, της προστασίας και των ευνοιών που προβλέπονται στον κανονισμό “Ρώμη Ι”»). Σύμφωνα με το άρθρο 8 του κανονισμού «Ρώμη Ι», οι ατομικές συμβάσεις εργασίας διέπονται από το δίκαιο που επιλέγουν τα συμβαλλόμενα μέρη.

## 4.3. Υπεργολαβία

4.3.1. Η πρόταση της Επιτροπής παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εφαρμόζουν για τους εργαζομένους σε αλυσίδα υπεργολαβίας τους ίδιους όρους που εφαρμόζονται από τον κύριο εργολήπτη. Οι όροι αυτοί θα πρέπει να εφαρμόζονται κατά τον ίδιο τρόπο τόσο στους εθνικούς όσο και στους διασυνοριακούς υπεργολάβους, σύμφωνα με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων.

4.3.2. Παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των νομοθετικών, των κανονιστικών, των διοικητικών διατάξεων ή των συλλογικών συμβάσεων που ισχύουν στα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η υπεργολαβία δεν παρέχει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να παρακάμπτουν τους κανόνες που εγγυώνται ορισμένους όρους εργασίας και απασχόλησης οι οποίοι αφορούν τις αμοιβές. Δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των κρατών μελών που εφαρμόζουν ήδη ανάλογο σύστημα, και η Επιτροπή δεν συμπεριέλαβε στην εκτίμηση επιπτώσεων που διενήργησε εμπεριστατωμένη εξέταση των δυνητικών επιπτώσεων των εν λόγω διατάξεων.

4.3.3. Ωστόσο, για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου μέρους της πρότασης στην πράξη, θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμο να εισαχθεί αναφορά σε έναν κανόνα για την ανάληψη αλληλεγγύως και εις ολόκληρον ευθύνης κατά μήκος όλων των αλυσίδων υπεργολαβίας, ο οποίος εισήχθη με το άρθρο 12 της οδηγίας περί εφαρμογής<sup>(18)</sup>.

4.3.4. Επιπλέον, η διατύπωση «ορισμέν[οι] όρ[οι] εργασίας και απασχόλησης που αφορούν τις αμοιβές» είναι ασαφής και θα οδηγήσει σε ανασφάλεια δικαίου, αποκλίνουσες ερμηνείες και δυνητικές αναντιστοιχίες με άλλα μέρη της οδηγίας. Αναμένεται επίσης να προκύψουν προβλήματα σύγκρισης και πολλά άλλα καθαρά πρακτικά προβλήματα, σε σχέση, π.χ., με την πρόσβαση στις πληροφορίες (σε συνάρτηση, επίσης, με το καθήκον των κυβερνήσεων να δημοσιοποιούν τις εν λόγω πληροφορίες σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 2014/67/ΕΕ και με τη ύπαρξη συλλογικών συμβάσεων).

4.3.5. Επίσης, δεν είναι σαφής ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή θα καθορίζει και θα εφαρμόζει τα κριτήρια σχετικά με την απαγόρευση των διακρίσεων και την αναλογικότητα για τις συγκεκριμένες διατάξεις.

<sup>(18)</sup> Άρθρο 12 της οδηγίας 2014/67/ΕΕ σχετικά με την «ευθύνη υπεργολάβου» (βλέπε υποσημείωση 1).

4.3.6. Επιπλέον, θα είναι απαραίτητη η θέσπιση κατάλληλων διατάξεων για τον έλεγχο του πραγματικού καθεστώτος αυτοαπασχόλησης των υπεργολάβων, σύμφωνα με τα πρότυπα των κρατών μελών.

#### 4.4. Εργασία μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης

4.4.1. Η Επιτροπή εισάγει νέα υποχρέωση για τα κράτη μέλη με την προσθήκη νέας παραγράφου, η οποία καθορίζει τους όρους που εφαρμόζονται στους εργαζομένους που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της οδηγίας, δηλαδή στους εργαζομένους που αποσπώνται από επιχείρηση προσωρινής απασχόλησης εγκατεστημένη σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος εγκατάστασης της χρήστριας επιχείρησης. Οι επιχειρήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 3 στοιχείο γ) θα υποχρεούνται να εξασφαλίζουν στους αποσπασμένους εργαζομένους τους ίδιους όρους εργασίας και απασχόλησης που ισχύουν, σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/104/ΕΚ περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης<sup>(19)</sup>, για τους προσωρινά απασχολούμενους που διατίθενται από εταιρείες προσωρινής απασχόλησης εγκατεστημένες στο κράτος μέλος όπου εκτελείται η εργασία.

4.4.2. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η εν λόγω νέα διάταξη δεν είναι απαραίτητη, διότι προβλέπεται ήδη σχετική δυνατότητα στο άρθρο 3 παράγραφος 9 της αρχικής οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέψουν ότι οι επιχειρήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 εγγυώνται στους εργαζόμενους, κατά την έννοια του άρθρου 13 παράγραφος 3 στοιχείο γ), το ευεργέτημα των όρων που ισχύουν για τους προσωρινούς εργαζόμενους στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου εκτελείται η εργασία. Η πλειονότητα των χωρών υποδοχής έχουν ήδη κάνει χρήση της δυνατότητας εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 2008/104/ΕΚ.

4.4.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Επιτροπή θα πρέπει να διατηρήσει την υφιστάμενη ρύθμιση. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2008/104/ΕΚ έχουν εφαρμογή στην ισχύουσα στα κράτη μέλη κατάσταση, ενώ η οδηγία 96/71/ΕΚ είναι εφαρμοστέα στις διασυνοριακές δραστηριότητες. Το στοιχείο αυτό αναγνωρίστηκε και από την ίδια Επιτροπή, στην έκθεσή της σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2008/104/ΕΚ περί εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης<sup>(20)</sup>.

4.4.4. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 5 της οδηγίας 2008/104/ΕΚ είναι σαφώς ευρύτερο από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 παράγραφος 9 της οδηγίας 96/71/ΕΚ και ότι αυτό μπορεί, παραδόξως, να οδηγήσει στη διαμόρφωση διαφορετικών όρων όσον αφορά την απόσπαση εργαζομένων με βάση το άρθρο 1 παράγραφος 3 στοιχεία α), β) και γ) της ισχύουσας νομοθεσίας.

### 5. Πρόσθετες δράσεις

5.1. Η Επιτροπή θα πρέπει να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να μεταφέρουν την οδηγία 2014/67/ΕΕ<sup>(21)</sup> στο εθνικό τους δικαίωμα εντός της προθεσμίας που έχει οριστεί και να διασφαλίσουν την ορθή εφαρμογή της. Μετά την παρέλευση δύο ετών, η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να διενεργήσει εκτίμηση των επιπτώσεών της και να κρίνει κατά πόσον τα μέτρα που ελήφθησαν διασφάλισαν την κατάλληλη και αποτελεσματική εφαρμογή και επιβολή της οδηγίας, καθώς συνιστούν βασικά στοιχεία για την προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων και για την εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών.

5.2. Είναι σκόπιμο η Επιτροπή να παρουσιάσει εμπειριστατωμένη ανάλυση της κατάστασης που επικρατεί στα διάφορα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και πραγματικά ποσοτικά στοιχεία σχετικά με τους αποσπασμένους εργαζομένους και πιθανούς τρόπους εφαρμογής και επιβολής της υφιστάμενης οδηγίας.

5.3. Η διαθεσιμότητα αξιόπιστων στοιχείων για τους αποσπασμένους εργαζομένους συνιστά προϋπόθεση για τη διεξαγωγή αποτελεσματικού διαλόγου σχετικά με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους και την ανάγκη προστασίας τους.

5.4. Εάν η Επιτροπή επιθυμεί να διασφαλίσει τον θεμιτό ανταγωνισμό, οι επόμενες ενέργειές της θα πρέπει, επίσης, να επικεντρωθούν στην καταπολέμηση των δόλιων πρακτικών και στην εξάλειψη του φαινομένου της παράνομης ή της αδήλωτης εργασίας, κυρίως με τη μορφή της κατάχρησης εκ μέρους εικονικών εταιρειών.

5.5. Η Επιτροπή θα πρέπει να επιταχύνει την οικονομική και κοινωνική ανοδική σύγκλιση στο εσωτερικό της ΕΕ, εξασφαλίζοντας, παράλληλα, τη δίκαιη κινητικότητα των εργαζομένων στο πλαίσιο της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών.

5.6. Η Επιτροπή θα πρέπει να διαβουλευτεί με τους κοινωνικούς εταίρους, να αναγνωρίζει την αυτονομία τους και να τηρεί τις διατάξεις των συλλογικών συμβάσεων που διέπουν τον συγκεκριμένο τομέα.

<sup>(19)</sup> Οδηγία 2008/104/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης (ΕΕ L 327 της 5.12.2008, σ. 9).

<sup>(20)</sup> Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2008/104/ΕΚ περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης [COM(2014) 176 final].

<sup>(21)</sup> Βλέπε υποσημείωση 1.

5.7. Η ΕΟΚΕ συνιστά να αποφανιστεί, στο πλαίσιο της αναθεώρησης, ότι η οδηγία για την απόσπαση εργαζομένων δεν αποτελεί μέσο μόνον για την ενιαία αγορά, αλλά και μέσο προστασίας των εργαζομένων. Αυτό απαιτεί την επέκταση της νομικής βάσης, ούτως ώστε να συμπεριληφθούν σε αυτήν οι διατάξεις της κοινωνικής νομοθεσίας (άρθρα 153 και 155 της ΣΛΕΕ). Στο πλαίσιο της αναθεώρησης της οδηγίας θα πρέπει, επίσης, να διορθωθεί η εσφαλμένη ερμηνεία της οδηγίας κατά την οποία η οδηγία ορίζει ένα ανώτατο πρότυπο —η οποία οφείλεται σε σειρά αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Laval, Rüffert, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου)— και να αποκατασταθεί η ερμηνεία της ως οδηγίας που ορίζει ένα ελάχιστο πρότυπο.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

---

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Η ακόλουθη αντιγνωμοδότηση, η οποία συγκέντρωσε τουλάχιστον το ένα τέταρτο των εκπεφρασμένων ψήφων, απορρίφθηκε κατά τη διάρκεια της συζήτησης.

**Αντιγνωμοδότηση:**

**Να αντικατασταθεί ολόκληρη η γνωμοδότηση με το παρακάτω κείμενο** (η αιτιολόγηση παρατίθεται στο τέλος του εγγράφου):

**1. Συμπεράσματα και προτάσεις**

1.1. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει τη δέσμευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εργαστεί για μια βαθύτερη και δικαιοέτερη ενιαία αγορά —μία από τις κυριότερες προτεραιότητες της θητείας της—, καθώς και την προσπάθειά της να δώσει περαιτέρω ώθηση στη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών μέσω του επενδυτικού σχεδίου της για την Ευρώπη.

1.2. Η ΕΟΚΕ στηρίζει την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να θεσπίσει την οδηγία για την εφαρμογή 2014/67/ΕΕ<sup>(1)</sup>, προκειμένου να βελτιώσει την κοινή ερμηνεία και εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων 96/71/ΕΚ<sup>(2)</sup>, η οποία εξακολουθεί να αποτελεί ένα δεόντως ισορροπημένο μέσο που διασφαλίζει τόσο τα δικαιώματα παροχής υπηρεσιών όσο και τα δικαιώματα των αποσπασμένων εργαζομένων.

1.3. Η οδηγία για την εφαρμογή και η τρέχουσα πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων αναφέρονται σε διαφορετικές πιυχές του ζητήματος της απόσπασης εργαζομένων και, όχι μόνον αλληλοσυμπληρώνονται, αλλά και τα αποτελέσματα που θα προκύψουν από την εφαρμογή της οδηγίας για την εφαρμογή θα παράσχουν, ενδεχομένως, μια σαφέστερη εικόνα της πραγματικής κατάστασης.

1.4. Μέχρι σήμερα, η μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο δεν έχει ολοκληρωθεί σε όλα τα κράτη μέλη. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η έκθεση της Επιτροπής, η οποία έχει προγραμματισθεί να υποβληθεί στις το αργότερο, θα παράσχει, κανονικά, μια αξιόπιστη εικόνα της εφαρμογής της οδηγίας. Ορισμένα μέλη της ΕΟΚΕ συνιστούν να αναμείνει το όργανο την υποβολή της έκθεσης πριν προταθούν τροποποιήσεις και αλλαγές. 18 Ιουνίου 2019

1.5. Ορισμένα μέλη της ΕΟΚΕ φρονούν ότι η πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης είναι πρόωγη και δεν τηρεί την αρχή της βελτίωσης της νομοθεσίας. Μια τέτοια προσέγγιση ενδέχεται να επιβραδύνει τη μεταφορά της οδηγίας του 2014 στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών, καθώς τα ήδη υπάρχοντα μέτρα επιβολής θα συνδυαστούν με τις νέες προτάσεις.

1.6. Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι τα στοιχεία σχετικά με τις αποσπάσεις εργαζομένων σε όλη την έκταση της ΕΕ εξακολουθούν να είναι ελλιπή, κι ότι αυτό ενδέχεται να προκαλέσει ανησυχίες από την άποψη της αρχής της αναλογικότητας — πιο συγκεκριμένα, κατά πόσον η έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης παρέχει, όντως, σαφή εικόνα της πραγματικής κατάστασης.

1.7. Τυχόν θέσπιση νέων αλλαγών που θα έχει βασιστεί αποκλειστικά σε μια πολύ επιφανειακή εκτίμηση των επιπτώσεων, με ελλιπή στοιχεία και χωρίς τη δέουσα συνεκτίμηση των διαφόρων επιπέδων οικονομικών επιδόσεων σε ολόκληρη την ΕΕ, είναι σαφές ότι θα γίνει εκ νέου αιτία να προκύψουν διαφορές μεταξύ των κρατών μελών και θα υπονομεύσει την προσπάθεια της Επιτροπής να ενθαρρύνει τη σύγκλιση, την ολοκλήρωση και την εμπιστοσύνη στην Ένωση.

1.8. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι ο ρόλος της αποκλειστικότητας των κοινωνικών εταιρών δεν τηρήθηκε και διερωτάται γιατί δεν πραγματοποιήθηκε η δέουσα διαβούλευση μαζί τους σύμφωνα με το άρθρο 154 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

1.9. Μία καίρια πιυχή της στοχοθετημένης αναθεώρησης που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξακολουθεί να είναι η έννοια της «αμοιβής». Τα μέλη της ΕΟΚΕ δεν είναι τα μόνα, στο σημείο αυτό, που προβληματίζονται σοβαρά τόσο ως προς τη δυνατότητα καθιέρωσης ενός «ελάχιστου μισθού», όπως αυτός αμσαφηνίζεται στην πάγια νομολογία, όσο και ως προς έναν νέο τρόπο υπολογισμού της αμοιβής. Ορισμένα μέλη θεωρούν ότι η νέα αυτή προσέγγιση μπορεί να βελτιώσει και να διασφαλίσει στους αποσπασμένους εργαζόμενους ίδιες συνθήκες εργασίας με αυτές που ισχύουν για τους εργαζόμενους της χώρας υποδοχής. Ταυτόχρονα, άλλα μέλη θεωρούν ότι η πρόταση αυτή δεν είναι κατάλληλη για την επιχειρηματική πραγματικότητα, καθώς δημιουργεί αβεβαιότητα και μεγαλύτερες διοικητικές και οικονομικές επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις.

<sup>(1)</sup> Οδηγία 2014/67/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά («κανονισμός IMI») (ΕΕ L 159 της 28.5.2014, σ. 11).

<sup>(2)</sup> Οδηγία 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ L 18 της 21.1.1997, σ. 1).

1.10. Η ΕΟΚΕ δεν έχει πεισθεί ότι είναι απαραίτητο να εισαχθούν αυστηροί κανόνες σχετικά με τη διάρκεια των περιόδων απόσπασης. Η εμπειρία έχει δείξει ότι μια εξαιρετικά μακροχρόνια απόσπαση δεν αποτελεί μείζον πρόβλημα για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις.

## 2. Ευρωπαϊκό πολιτικό πλαίσιο

2.1. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η ελευθερία εγκατάστασης και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνιστούν θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.2. Πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όπως αυτή ορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 56 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων παρέχει σε κάθε πολίτη το δικαίωμα να μεταβαίνει ελεύθερα σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να εργαστεί και να διαμένει σε αυτό για το σκοπό αυτό, και τον προστατεύει από δυσμενείς διακρίσεις όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους λοιπούς όρους εργασίας σε σύγκριση με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους.

2.3. Αντιθέτως, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δίνει στις επιχειρήσεις το δικαίωμα να παρέχουν υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος. Για τον σκοπό αυτό, μπορούν να αποσπούν προσωρινά δικούς τους εργαζομένους στο άλλο κράτος μέλος, με σκοπό να εκτελούνται εκεί οι εργασίες που απαιτούνται για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών.

2.4. Στις 16 Δεκεμβρίου 1996 ο Ευρωπαϊκός Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσαν την **οδηγία 96/71/ΕΚ** σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών <sup>(3)</sup>.

2.5. Σκοπός της εν λόγω οδηγίας είναι να εξασφαλιστεί η ελευθερία παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών βάσει του άρθρου 56 της ΣΛΕΕ, με επαρκή προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων που αποσπώνται προσωρινά στο εξωτερικό για τον σκοπό αυτό.

2.6. Τον Οκτώβριο του 2010, στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Προς μια Πράξη για την ενιαία αγορά — Για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας — 50 προτάσεις για βελτίωση της συνεργασίας, της από κοινού ανάληψης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των συναλλαγών» <sup>(4)</sup>, η Επιτροπή υπέβαλε δύο προτάσεις που απέβλεπαν στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του κοινού και στη στήριξή του: μία πρόταση σχετικά με την εξισορρόπηση θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων και οικονομικών ελευθεριών, και μία πρόταση σχετικά την απόσπαση των εργαζομένων.

2.7. Τον Μάρτιο του 2010, οι Ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι υπέβαλαν έκθεση <sup>(5)</sup> σχετικά με τις συνέπειες των αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία αποκάλυπτε τις σημαντικές αποκλίσεις τους. Ενώ η BUSINESS EUROPE ήταν αντίθετη με την αναθεώρηση της οδηγίας — αλλά αναγνώριζε την ανάγκη διευκρίνισης ορισμένων παραμέτρων που αφορούσαν την επιβολή της —, η ETUC ζητούσε την εκ βάθρων τροποποίησή της.

2.8. Τον Δεκέμβριο του 2012, η Επιτροπή δημοσίευσε πρόταση για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ. Με την **οδηγία για την εφαρμογή** <sup>(6)</sup> θεσπίζεται κοινό πλαίσιο κατάλληλων διατάξεων, μέτρων και μηχανισμών ελέγχου, αναγκαιών για την καλύτερη και πιο ομοιόμορφη μεταφορά, εφαρμογή και επιβολή της οδηγίας 96/71/ΕΚ στην πράξη, συμπεριλαμβανομένων μέτρων για την πρόληψη τυχόν κατάχρησης και καταστρατήγησης των εφαρμοστέων κανόνων και για την επιβολή κυρώσεων. Ταυτόχρονα, εξασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων και η άρση των αδικαιολόγητων εμποδίων στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

2.9. Ως προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας για την εφαρμογή στα εθνικά δίκαια έχει οριστεί η 18η Ιουνίου 2016. Η δε Επιτροπή οφείλει, το αργότερο έως τις 18 Ιουνίου 2016, να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην ΕΟΚΕ έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και εκτέλεση της οδηγίας, και να προτείνει τροποποιήσεις και αλλαγές, όπου κρίνει απαραίτητο. Στην αναθεώρησή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αφού ζητήσει τη γνώμη των κρατών μελών και των Ευρωπαίων κοινωνικών εταίρων, θα προβεί σε αξιολόγηση της καταλληλότητας και της σκοπιμότητας όλων των μέτρων που υιοθετήθηκαν και τέθηκαν σε εφαρμογή, συμπεριλαμβανομένης της επάρκειας των διαθέσιμων στοιχείων σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων. 18η Ιουνίου 2016

<sup>(3)</sup> Βλέπε υποσημείωση 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> Το κείμενο παρουσιάστηκε κατά τη διάρκεια της διάσκεψης για την απόσπαση εργαζομένων και τα εργασιακά δικαιώματα που διοργάνωσε η Ισπανική προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 23 Μαρτίου 2010, στο Οβιέδο. Οι συζητήσεις έδειξαν, για μια ακόμη φορά, ότι οι απόψεις των ενδιαφερομένων ήταν διχασμένες.

<sup>(6)</sup> Βλέπε υποσημείωση 1.

### 3. Πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων

3.1. Σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, το 2014 οι αποσπάσεις στην ΕΕ ήταν περισσότερες από εκατομμύρια (αριθμός που αντιστοιχεί μόλις στο %1,90,7<sup>(7)</sup> του συνολικού εργατικού δυναμικού της ΕΕ). Ο αριθμός αυτός αντιπροσωπεύει αύξηση της τάξεως του % σε σύγκριση με το 2013 και της τάξεως του % σε σύγκριση με το 2010. Τα εν λόγω στατιστικά στοιχεία βασίζονται στον αριθμό των εντύπων Α1 που εξέδωσαν οι εθνικές αρχές κοινωνικής ασφάλισης· ο αριθμός των εκ των πραγμάτων αποσπασμένων εργαζομένων που δεν έχουν καταχωριστεί δεν είναι γνωστός. 10,344,4

3.2. Η οδηγία του 1996 για την απόσπαση εργαζομένων παρέχει ένα κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ για την επίτευξη ορθής και δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των στόχων της προώθησης και διευκόλυνσης της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών, της παροχής προστασίας στους αποσπασμένους εργαζομένους και της εξασφάλισης ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ αλλοδαπών και εθνικών ανταγωνιστών.

3.3. Ωστόσο, η Επιτροπή υπέβαλε τώρα πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης της εν λόγω οδηγίας, με σκοπό την αντιμετώπιση των αδέμιτων πρακτικών<sup>(8)</sup> και την προώθηση της αρχής σύμφωνα με την οποία «η ίδια εργασία στον ίδιο τόπο θα πρέπει να αμειβεται με τον ίδιο τρόπο».

3.4. Η πρόταση δημοσιεύτηκε πριν από την προθεσμία που είχε οριστεί για τη μεταφορά της οδηγίας για την εφαρμογή και πριν υπάρξει η δυνατότητα οποιασδήποτε αξιολόγησης της εφαρμογής της. Πολλές από τις προκλήσεις που θέτει η απόσπαση εργαζομένων εξακολουθούν να συνδέονται με την ανεπαρκή επιβολή της εν λόγω οδηγίας και με την έλλειψη ελέγχων στα κράτη μέλη.

3.5. Η πρόταση δημοσιεύτηκε, εξάλλου, χωρίς να προηγηθεί διαβούλευση με τους Ευρωπαίους κοινωνικούς εταίρους, οι οποίοι απέστειλαν κοινή επιστολή στην Επιτροπή με την οποία την καλούν να ζητήσει δεόντως τη γνώμη τους, όπως ορίζεται στο άρθρο 154 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. «Απευθυνόμαστε τώρα στην Επιτροπή, προκειμένου να της ζητήσουμε να φροντίσει να έχει τον απαιτούμενο χρόνο στη διάθεσή της, ώστε να προβεί στις δέουσες διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους, πριν υποβάλει την πρότασή της<sup>(9)</sup>».

3.6. Η δημοσίευση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκάλεσε διάφορες αντιδράσεις, διχάζοντας τα κράτη μέλη, τους κοινωνικούς εταίρους και τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Η προτεινόμενη οδηγία δεν θα πρέπει να υπονομεύσει την ανταγωνιστικότητα ή να θέσει νέα εμπόδια στους φορείς παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών.

3.7. Σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 2 που επισυνάπτεται στις Συνθήκες<sup>(10)</sup>, δεκατέσσερα νομοθετικά σώματα εθνικών κοινοβουλίων υπέβαλαν αιτιολογημένες γνώμες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επισημαίνοντας ότι η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την αναθεώρηση της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων δεν συμμορφώνεται με την αρχή της επικουρικότητας, με αποτέλεσμα να κινηθεί η λεγόμενη διαδικασία «κίτρινης κάρτας». Αφού προέβη σε επανεξέταση της επικουρικότητας, η Επιτροπή κατέληξε, στις 20 Ιουλίου, στο συμπέρασμα<sup>(11)</sup>, ότι η πρόταση στοχοθετημένης αναθεώρησης της οδηγίας 96/71/ΕΚ συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας που διατυπώνεται στο άρθρο 5 παράγραφος 3 της ΣΕΕ και ότι δεν απαιτείται η απόσυρση ή η τροποποίηση της εν λόγω πρότασης. Η Επιτροπή διατήρησε, ως εκ τούτου, την πρότασή της.

3.8. Μέρος του επιχειρηματικού κόσμου είναι της άποψης ότι η πρόταση αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας. Ορισμένες επιχειρήσεις εκτιμούν ότι οι προτεινόμενες τροποποιήσεις θα οδηγήσουν σε ανασφάλεια δικαίου και σε πρόσθετες διοικητικές επιβαρύνσεις. Η αναθεώρηση ενδέχεται να έχει, κυρίως, επιπτώσεις σε επιχειρήσεις κρατών μελών με χαμηλότερα επίπεδα μισθών, που προτιθενται να παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες στην ενιαία αγορά, πράγμα που έρχεται σε αντίθεση με την πρόθεση και τις προσπάθειες να προαχθεί η διαδικασία σύγκλισης στο εσωτερικό της ΕΕ.

3.9. Άλλα ενδιαφερόμενα μέρη είναι της γνώμης ότι η προτεινόμενη αναθεώρηση —και ιδίως η έννοια της «ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας στον ίδιο τόπο»— θα εξασφαλίσει ίσους όρους ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και μεγαλύτερη ισότητα δικαιωμάτων μεταξύ των εργαζομένων στην ΕΕ.

<sup>(7)</sup> Είναι απαραίτητο να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η κατάσταση διαφέρει από χώρα σε χώρα κι ότι το ποσοστό 0,7 % αποτελεί απλώς έναν μέσο όρο. Στην πράξη, κυμαίνεται μεταξύ 0,5 % και 3,6 %, ενώ διαφέρουν, επίσης, και συνέπειες για τα επιμέρους κράτη μέλη.

<sup>(8)</sup> Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Δικαιότερη εργασιακή κινητικότητα εντός της ΕΕ», υιοθετήθηκε στις 27 Απριλίου 2016 (ΕΕ C 264 της 20.7.2016, σ. 11).

<sup>(9)</sup> Κοινή επιστολή των Ευρωπαίων κοινωνικών εταίρων (ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP) προς τον Πρόεδρο κ. Juncker, 2 Μαρτίου 2016.

<sup>(10)</sup> Πρωτόκολλο αριθ. 2 που επισυνάπτεται στις Συνθήκες, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας της αναλογικότητας.

<sup>(11)</sup> Βλέπε την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια για την πρόταση οδηγίας όσον αφορά την τροποποίηση της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων, ως προς την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 2 [COM(2016) 505 final της 20ής Ιουλίου 2016].

3.10. Η πρόταση της Επιτροπής συνοδεύεται από μια έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων<sup>(12)</sup>, στην οποία αναφέρεται ότι τα προτεινόμενα μέτρα για την εφαρμογή της αναθεωρημένης οδηγίας θα έχουν διαφορετικές επιπτώσεις μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών, τομέων και επιχειρήσεων, και ότι οι σοβαροί περιορισμοί όσον αφορά τη διάθεση δεδομένων σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων εξακολουθούν να αποτελούν τρέχον πρόβλημα.

3.11. Τα συγκρίσιμα αριθμητικά δεδομένα έχουν αντληθεί από φορητά έγγραφα τύπου A1 στα οποία απαιτείται η χορήγηση λεπτομερών πληροφοριών εκ μέρους των επιχειρήσεων που προβαίνουν σε απόσπαση εργαζομένων στην εθνική τους επικράτεια. Η ακρίβεια των πληροφοριών που περιέχονται στα φορητά έγγραφα τύπου A1 δεν είναι εγγυημένη, διότι οι αρχές των χωρών προέλευσης των εργαζομένων δεν έχουν προβεί σε σχετικούς επίσημους ελέγχους. Επομένως, τα αριθμητικά στοιχεία που παρουσιάζονται στην έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων αντιπροσωπεύουν, απλώς, μια εκτίμηση του πραγματικού αριθμού των αποσπάσεων εργαζομένων και δεν παρέχουν ακριβή εικόνα της πραγματικότητας.

3.12. Το 2010, το Eurofound δημοσίευσε έκθεση με τίτλο «Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι στην Ευρωπαϊκή Ένωση»<sup>(13)</sup>, στην οποία εξετάζεται το συγκεκριμένο φαινόμενο στα κράτη μέλη της ΕΕ και στη Νορβηγία. Σε αυτήν την έκθεση χαρτογραφούνται οι διαθέσιμες πηγές πληροφοριών σχετικά με τον αριθμό των αποσπασμένων εργαζομένων και παρέχονται αριθμητικά στοιχεία για τις χώρες στις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία. Από την έρευνα του Eurofound προκύπτει ότι υπάρχει έλλειψη στοιχείων σχετικά με τον συνολικό αριθμό και τα χαρακτηριστικά των αποσπασμένων εργαζομένων σε ολόκληρη την ΕΕ.

3.13. Την έκθεση του Eurofound ακολούθησαν τα εξής δυο πρόσφατα ερευνητικά προγράμματα με αντικείμενο τη δικαιότερη κινητικότητα στην αγορά εργασίας: «Σύντομη ανάλυση της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών της ΕΕ της οδηγίας για την εφαρμογή 2014/67/ΕΕ, που βελτιώνει την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων» και «Καταχρηστικές μορφές ανάθεσης εργασίας και αυτοαπασχόλησης»<sup>(14)</sup>.

#### 4. Κυριότερες αλλαγές στην πρόταση αναθεώρησης της οδηγίας 96/71/ΕΚ

##### 4.1. Αμοιβή

4.1.1. Η Επιτροπή προτείνει την αντικατάσταση της έννοιας των «ελάχιστων ορίων μισθού» με αυτήν της «αμοιβής». Σύμφωνα με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η αμοιβή καλύπτει όλα τα στοιχεία αμοιβής που είναι υποχρεωτικά στο κράτος μέλος υποδοχής.

4.1.2. Η Επιτροπή υπέβαλε την πρόταση ανταποκρινόμενη στον μεγάλο αριθμό εκκλήσεων που της απευδύνθηκαν να ληφθούν μέτρα με σκοπό την αντιμετώπιση των αιτιών των μισθολογικών διαφορών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, διαπιστώνονται διαφορές μεταξύ των όρων εργασίας που ισχύουν για τους τοπικούς εργαζομένους και αυτών που ισχύουν για τους αποσπασμένους εργαζομένους. Σύμφωνα με την εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση, οι μισθολογικές διαφορές μεταξύ αποσπασμένων και τοπικών εργαζομένων εκτιμάται ότι κυμαίνονται από 10 % έως 50 %, ανάλογα με τη χώρα και τον κλάδο. Η ύπαρξη διαφοροποιημένων κανόνων όσον αφορά τις αμοιβές στρεβλώνουν τους ίσους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Η έννοια των «ελάχιστων ορίων μισθού» δεν είναι η ίδια με αυτήν των υποχρεωτικών κανόνων που εφαρμόζονται στους τοπικούς εργαζομένους.

4.1.3. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η έννοια της «αμοιβής» μπορεί, συνεπώς, να συμβάλει καλύτερα στην εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά υπηρεσιών. Η έννοια της «αμοιβής» καλύπτει όλα τα στοιχεία της αμοιβής που καταβάλλονται στους τοπικούς εργαζομένους, εφόσον καθορίζονται από τη νομοθεσία ή από συλλογικές συμβάσεις που ισχύουν, γενικά, για όλες τις παρόμοιες επιχειρήσεις του αντίστοιχου κλάδου ή επαγγελματός στο συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο ή από συλλογικές συμβάσεις που έχουν συναφθεί από τις πλέον αντιπροσωπευτικές, σε εθνικό επίπεδο, οργανώσεις εργοδοτών και οργανισμούς εργασίας και που εφαρμόζονται στο σύνολο της εθνικής επικράτειας. Η «αμοιβή» μπορεί να περιλαμβάνει ορισμένα στοιχεία τα οποία δεν περιλαμβάνονται στην έννοια των «ελάχιστων ορίων μισθού», όπως το χρονοεπίδομα, τα επιδόματα και οι πρόσθετες παροχές για ανθυγιεινή, βαριά ή επικίνδυνη εργασία, τα επιδόματα ποιότητας, τα επιδόματα 13ου μισθού, τα έξοδα ταξιδιού και τα δελτία σίτισης, αν και οι περισσότερες χώρες υποδοχής έχουν συμπεριλάβει ήδη αρκετά από τα στοιχεία αυτά στην έννοια των «ελάχιστων ορίων μισθού».

4.1.4. Η Επιτροπή διατυπώνει την άποψη ότι η εισαγωγή της έννοιας της «αμοιβής» αναμένεται να συμβάλει στη βελτίωση της σαφήνειας των συστατικών στοιχείων της αμοιβής και να μειώσει τις υφιστάμενες διασυννοριακές αποκλίσεις όσον αφορά την υποχρεωτική εφαρμογή συλλογικών συμβάσεων εργασίας.

<sup>(12)</sup> Έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών [SWD(2016) 52 final της 8ης Μαρτίου 2016].

<sup>(13)</sup> Έκθεση του Eurofound, «Posted workers in the European Union», συντάκτες Roberto Pedersini και Massimo Pallini, δημοσίευση το 2010.

<sup>(14)</sup> Τα προκαταρκτικά ευρήματα αμφοτέρων των ερευνητικών προγραμμάτων παρουσιάστηκαν κατά τη διάσκεψη του Παρατηρητηρίου της Αγοράς Εργασίας της ΕΟΚΕ με θέμα «Προς μια δικαιότερη εργασιακή κινητικότητα εντός της ΕΕ», που πραγματοποιήθηκε στις 28 Σεπτεμβρίου 2016.



4.1.5. Εντούτοις, ο ίδιος ο όρος «αμοιβή» μπορεί να θεωρηθεί ανακριβής, αφήνοντας περιδώριο για ποικίλες ερμηνείες, πράγμα που θα δημιουργήσει ανασφάλεια δικαίου. Η έννοια των «ελάχιστων ορίων μισθού», παρά τις διάφορες αμφιβολίες που εγείρει, μπορεί να οριστεί ακριβέστερα και ευκολότερα.

4.1.6. Η Επιτροπή βεβαιώνει ότι η πρόταση δεν θα έχει επιπτώσεις στις αρμοδιότητες των κρατών μελών και στους παραδοσιακούς τους τρόπους καθορισμού των μισθών, καθώς και ότι σέβεται έναν ισχυρό αυτόνομο ρόλο των κοινωνικών εταίρων. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι ανησυχητικό το γεγονός ότι η Επιτροπή προτείνει τη διαγραφή της αναφοράς που περιλαμβάνεται στην ισχύουσα οδηγία σύμφωνα με την οποία «η έννοια των ελάχιστων ορίων μισθού ορίζεται από τη νομοθεσία ή/και την εθνική πρακτική του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει αποσπασθεί ο εργαζόμενος». Η διάταξη αυτή είναι σημαντική για τη συμμόρφωση με τα διάφορα εθνικά συστήματα βιομηχανικών σχέσεων.

4.1.7. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, η έννοια της «αμοιβής» θα ορίζεται από την εθνική νομοθεσία και/ή την πρακτική του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει αποσπασθεί ο εργαζόμενος.

4.1.8. Η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να εμποδίζει την εφαρμογή όρων και συνθηκών απασχόλησης της χώρας υποδοχής ή της χώρας προέλευσης του αποσπασμένου εργαζομένου που είναι πιο ευνοϊκοί για τους εργαζομένους, ιδίως μέσω της άσκησης του θεμελιώδους δικαιώματος των εργαζομένων και των εργοδοτών να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις στα ενδεδειγμένα επίπεδα, καθώς και να προσφεύγουν σε συλλογικές δράσεις για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους, συμπεριλαμβανομένης της απεργίας, προκειμένου να προστατευτούν και να βελτιωθούν οι συνθήκες διαβίωσης και εργασίας των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος σε ίση μεταχείριση.

4.1.9. Για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής της οδηγίας για την εφαρμογή, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να δημοσιοποιούν σε ενιαίο ιστότοπο τις πληροφορίες για τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης που εφαρμόζονται στους αποσπασμένους εργαζομένους στο έδαφός τους. Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καθυστερήσουν τη δημιουργία του ενιαίου ιστοτόπου, διότι οι εφαρμοστέοι όροι και συνθήκες απασχόλησης υπόκεινται σε τροποποιήσεις. Η διαδικασία αυτή δεν θα πρέπει να επηρεαστεί αρνητικά από οποιαδήποτε νέα πρόταση.

4.1.10. Τα μέλη της ΕΟΚΕ συζήτησαν το ζήτημα της «αμοιβής» σε βάθος, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις προεκτάσεις της νέας αυτής έννοιας.

4.1.11. Ορισμένα μέλη θεωρούν ότι η νεοεισαχθείσα αυτή έννοια είναι ο μόνος τρόπος να εξασφαλιστούν ίσες συνθήκες εργασίας για τους αποσπασμένους και τους τοπικούς εργαζόμενους, να εξαλειφθούν οι μισθολογικές διαφορές και να διασφαλιστούν ίσοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων.

4.1.12. Ορισμένα μέλη υποστηρίζουν ότι η εισαγωγή αυτής της νέας έννοιας ενδέχεται να οδηγήσει σε λιγότερη ασφάλεια δικαίου και σε αύξηση των διοικητικών και οικονομικών επιβαρύνσεων. Κάθε συζήτηση για τις αποσπάσεις θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι η κατάσταση των αλλοδαπών επιχειρήσεων διαφέρει από αυτήν των εγχώριων επιχειρήσεων. Ένας αλλοδαπός πάροχος υπηρεσιών που επιθυμεί να αποσπάσει εργαζομένους φέρει το πρόσθετο κόστος που προκύπτει αποκλειστικά από την παροχή υπηρεσιών σε άλλο κράτος μέλος — δηλαδή τις πρόσθετες λειτουργικές δαπάνες <sup>(15)</sup> και το έμμεσο κόστος διασυννοριακής εργασίας <sup>(16)</sup>.

4.1.13. Όσον αφορά την επέκταση του πεδίου εφαρμογής των συλλογικών συμβάσεων γενικής εφαρμογής σε όλους τους τομείς, η ΕΟΚΕ συνιστά να εξεταστεί εκ νέου μήπως θα ήταν σκόπιμο να επεκταθούν, επίσης, αυτομάτως και τα πρότυπα σχετικά με τις πηγές απασχόλησης που εφαρμόζονται για τους αποσπασμένους εργαζομένους, στους τομείς εκείνους στους οποίους δεν έχουν καταγραφεί μείζονα προβλήματα όσον αφορά την απόσπαση εργαζομένων.

## 4.2. Απόσπαση που υπερβαίνει τους 24 μήνες

4.2.1. Η Επιτροπή αντιμετωπίζει το ζήτημα της διάρκειας της απόσπασης με την προσθήκη προτεινόμενης διάταξης σύμφωνα με την οποία, σε περίπτωση που η προβλεπόμενη ή η πραγματική διάρκεια της απόσπασης υπερβαίνει τους 24 μήνες, το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου αποσπάται ο εργαζόμενος θεωρείται η χώρα συνήθους εκτέλεσης της εργασίας του. Η διάταξη αυτή πρέπει να εφαρμόζεται από την πρώτη ημέρα μετά τη συμπλήρωση 24 μηνών από την απόσπαση. Η Επιτροπή εισάγει, επίσης, διάταξη σύμφωνα με την οποία, σε περίπτωση αντικατάστασης αποσπασμένων εργαζομένων, λαμβάνεται υπόψη η αθροιστική διάρκεια των περιόδων απόσπασης των οικείων εργαζομένων.

<sup>(15)</sup> Στις έμμεσες δαπάνες εντάσσονται το κόστος της εξοικείωσης με τις διοικητικές απαιτήσεις και ρυθμίσεις σε άλλα κράτη μέλη, π.χ. διαδικασίες κοινοποίησης, μετάφραση εγγράφων, συνεργασία με τις αρχές επιθεώρησης.

<sup>(16)</sup> Το έμμεσο κόστος διασυννοριακής εργασίας ενδέχεται να αυξηθεί έως 32 %. Αυτά είναι ορισμένα από τα προκαταρκτικά αποτελέσματα μιας πιλοτικής μελέτης με τίτλο «Το κόστος εργασίας στις διασυννοριακές υπηρεσίες», που εκπονήθηκε από το Υπουργείο Δημοσίων Οικονομικών και Διοίκησης του Πανεπιστημίου Οικονομικών Επιστημών της Κρακοβίας. Τα αποτελέσματα αυτά παρουσιάστηκαν κατά τη διάσκεψη του Παρατηρητηρίου της Αγοράς Εργασίας της ΕΟΚΕ με θέμα «Προς μια δικαιότερη εργασιακή κινητικότητα εντός της ΕΕ», που πραγματοποιήθηκε στις 28 Σεπτεμβρίου 2016.

4.2.2. Στην αρχική οδηγία δεν προβλέπεται καθορισμένο χρονικό όριο και ορίζεται ότι, για τους σκοπούς της οδηγίας, ως «αποσπασμένος» νοείται ο εργαζόμενος ο οποίος, για περιορισμένο χρονικό διάστημα, εκτελεί την εργασία του στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από εκείνο στο έδαφος του οποίου εργάζεται συνήθως.

4.2.3. Προκειμένου να αποφεύγονται ασαφείς καταστάσεις στις οποίες είναι δύσκολο να προσδιοριστεί κατά πόσον υπάρχει απόσπαση υπό την έννοια της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων, στο άρθρο 3 παράγραφοι 1 και 2 της οδηγίας για την εφαρμογή παρατίθεται ενδεικτικός κατάλογος των ποιοτικών κριτηρίων που χαρακτηρίζουν τόσο τον εγγενή προσωρινό χαρακτήρα που έχει η έννοια της απόσπασης με σκοπό την παροχή υπηρεσιών, όσο και την ύπαρξη μιας γνήσιας σχέσης μεταξύ του εργοδότη και του κράτους μέλους από το οποίο πραγματοποιείται η απόσπαση.

4.2.4. Ένα από τα βασικά επιχειρήματα που προβλήθηκαν ήταν ότι ούτε στη ΣΛΕΕ ούτε στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 593/2008 για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές (κανονισμός «Ρώμη Ι») <sup>(17)</sup> παρέχεται νομική βάση για τη θέσπιση του χρονικού διαστήματος των 24 μηνών ως περιόδου αναφοράς για τον προσδιορισμό της χώρας στην οποία εκτελείται συνήθως η εργασία. Επιπλέον, δεν είναι ορθό να χρησιμοποιείται μια οδηγία για την τροποποίηση της εφαρμογής ενός κανονισμού ή να προσδιορίζονται διαφορετικά οι όροι που χρησιμοποιούνται στον κανονισμό «Ρώμη Ι», για τους σκοπούς της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων. Σύμφωνα με τις εξηγήσεις που παρέχει, στη γνωμοδότησή της, η Νομική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: «[Το νέο άρθρο 2α] δεν επηρεάζει το δικαίωμα των επιχειρήσεων που αποσπούν εργαζομένους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους να επικαλούνται την ελευθερία παροχής υπηρεσιών και στις περιπτώσεις όπου η διάρκεια της απόσπασης υπερβαίνει τους 24 μήνες. Ο στόχος είναι απλώς να επιτευχθεί ασφάλεια δικαίου κατά την εφαρμογή του κανονισμού «Ρώμη Ι» σε κάθε συγκεκριμένη κατάσταση, χωρίς να τροποποιείται ο εν λόγω κανονισμός κατά κανένα τρόπο» <sup>(18)</sup>.

4.2.5. Η ΕΟΚΕ δεν συμφωνεί με τη θέσπιση του εν λόγω προκαθορισμένου χρονικού ορίου, διότι αντιβαίνει στη φύση της έννοιας της απόσπασης εργαζομένων και προσκρούει στον σκοπό της οδηγίας. Η μέση διάρκεια της απόσπασης εργαζομένων στην ΕΕ είναι 103 ημέρες <sup>(19)</sup> (μόνο το 4-5 % του συνολικού αριθμού των αποσπάσεων υπερβαίνουν τους 12 μήνες <sup>(20)</sup>). Δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι οι αποσπάσεις διάρκειας άνω των δύο ετών συνιστούν ευρέως διαδεδομένη και προβληματική πρακτική, η οποία συνεπάγεται κατάχρηση των κανόνων σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων.

4.2.6. Αντιθέτως, η εισαγωγή του όρου «προβλεπόμενη διάρκεια της απόσπασης» και ο καθορισμός κανόνων για την αντικατάσταση των εργαζομένων ενδέχεται να οδηγήσουν σε αβεβαιότητα και σε ανομοιογενή εφαρμογή των κανόνων σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων. Στον κατασκευαστικό τομέα, ειδικότερα, θα είναι δύσκολο να προβλέπεται, καταρχάς, η «διάρκεια εκτέλεσης των εργασιών» και να αποδεικνύεται, κατόπιν, από τους οργανισμούς επιθεώρησης.

4.2.7. Ο υφιστάμενος ορισμός είναι επαρκής και η θέσπιση οποιουδήποτε προκαθορισμένου χρονικού ορίου για την απόσπαση των εργαζομένων αντιβαίνει στις αρχές της αναλογικότητας και της βελτίωσης της νομοθεσίας. Επιπλέον, το ΔΕΕ έχει αποφανθεί κατ' επανάληψη ότι ο όρος «προσωρινός» πρέπει να εκτιμάται κατά περίπτωση.

4.2.8. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η συγκεκριμένη τροποποίηση θα εναρμονίσει την οδηγία σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων με τους κανόνες κοινωνικής ασφάλισης που καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 883/2004 <sup>(21)</sup>. Εντούτοις, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 883/2004 παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα παράτασης, μέσω διμερών συμφωνιών, της αρχικής διετούς περιόδου κατά την οποία οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης καταβάλλονται στη χώρα προέλευσης. Αντιθέτως, στην πρόταση της Επιτροπής για την αναθεώρηση της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων προβλέπεται ότι, όταν η προβλεπόμενη ή η πραγματική διάρκεια της απόσπασης υπερβαίνει τους 24 μήνες, όλοι οι όροι απασχόλησης και εργασίας της χώρας υποδοχής θα πρέπει να εφαρμόζονται από την πρώτη ημέρα της απόσπασης. Η διάταξη αυτή δεν είναι ούτε απαραίτητη ούτε προσήκουσα.

### 4.3. Υπεργολαβία

4.3.1. Η πρόταση της Επιτροπής παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εφαρμόζουν για τους εργαζομένους σε αλυσίδα υπεργολαβίας τους ίδιους όρους που εφαρμόζονται από τον κύριο εργολήπτη. Οι όροι αυτοί θα πρέπει να εφαρμόζονται κατά τον ίδιο τρόπο τόσο στους εθνικούς όσο και στους διασυνοριακούς υπεργολάβους, σύμφωνα με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων.

<sup>(17)</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 593/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 2008, για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές (Ρώμη Ι) (ΕΕ L 177 της 4.7.2008, σ. 6).

<sup>(18)</sup> Γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής — διοργανικός φάκελος 2016/0070 (COD) της 28ης Μαΐου 2016.

<sup>(19)</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD (2016)52 final, σ. 39· βλέπε J. Paolet και F. De Wispelaere, *Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014*, Δεκέμβριος 2015.

<sup>(20)</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD (2016)52 final, σ. 39· βλέπε L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings*, Μάιος 2014.

<sup>(21)</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ L 166 της 30.4.2004, σ. 1).

4.3.2. Παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των νομοθετικών, των κανονιστικών, των διοικητικών διατάξεων ή των συλλογικών συμβάσεων που ισχύουν στα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η υπεργολαβία δεν παρέχει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να παρακάμπτουν τους κανόνες που εγγυώνται ορισμένους όρους εργασίας και απασχόλησης οι οποίοι αφορούν τις αμοιβές. Δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των κρατών μελών που εφαρμόζουν ήδη ανάλογο σύστημα, και η Επιτροπή δεν συμπεριέλαβε στην εκτίμηση επιπτώσεων που διενήργησε εμπειριστατωμένη εξέταση των δυνητικών επιπτώσεων των εν λόγω διατάξεων.

4.3.3. Ωστόσο, για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου μέρους της πρότασης στην πράξη, θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμο να εισαχθεί αναφορά σε έναν κανόνα για την ανάληψη αλληλεγγύως και εις ολόκληρον ευθύνης κατά μήκος όλων των αλυσίδων υπεργολαβίας, ο οποίος εισήχθη με το άρθρο 12 της οδηγίας περί εφαρμογής<sup>(22)</sup>.

4.3.4. Επιπλέον, η διατύπωση «ορισμέν[οι] όρ[οι] εργασίας και απασχόλησης που αφορούν τις αμοιβές» είναι ασαφής και θα οδηγήσει σε ανασφάλεια δικαίου, αποκλίνουσες ερμηνείες και δυνητικές αναντιστοιχίες με άλλα μέρη της οδηγίας. Αναμένεται επίσης να προκύψουν προβλήματα σύγκρισης και πολλά άλλα αμιγώς πρακτικά προβλήματα, όπως η πρόσβαση σε πληροφορίες (σε συνάρτηση επίσης με το καθήκον των κυβερνήσεων να δημοσιοποιούν τις εν λόγω πληροφορίες δυνάμει του άρθρου 5 της οδηγίας 2014/67/ΕΕ και τη διαθεσιμότητα συλλογικών συμβάσεων).

4.3.5. Επίσης, δεν είναι σαφές ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή θα καθορίζει και θα εφαρμόζει τα κριτήρια σχετικά με την απαγόρευση των διακρίσεων και την αναλογικότητα για τις συγκεκριμένες διατάξεις.

4.3.6. Επιπλέον, θα είναι απαραίτητη η θέσπιση κατάλληλων διατάξεων για τον έλεγχο του πραγματικού καθεστώτος αυτοαπασχόλησης των υπεργολάβων, σύμφωνα με τα πρότυπα των κρατών μελών.

#### 4.4. Εργασία μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης

4.4.1. Η Επιτροπή εισάγει νέα υποχρέωση για τα κράτη μέλη με την προσθήκη νέας παραγράφου, η οποία καθορίζει τους όρους που εφαρμόζονται στους εργαζομένους που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της οδηγίας, δηλαδή στους εργαζομένους που αποσπώνται από επιχείρηση προσωρινής απασχόλησης εγκατεστημένη σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος εγκατάστασης της χρήστριας επιχείρησης. Οι επιχειρήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 3 στοιχείο γ) θα υποχρεούνται να εξασφαλίζουν στους αποσπασμένους εργαζομένους τους ίδιους όρους εργασίας και απασχόλησης που ισχύουν, σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/104/ΕΚ περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης<sup>(23)</sup>, για τους προσωρινά απασχολούμενους που διατίθενται από εταιρείες προσωρινής απασχόλησης εγκατεστημένες στο κράτος μέλος όπου εκτελείται η εργασία.

4.4.2. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η εν λόγω νέα διάταξη δεν είναι απαραίτητη, διότι προβλέπεται ήδη σχετική δυνατότητα στο άρθρο 3 παράγραφος 9 της αρχικής οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέψουν ότι οι επιχειρήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 εγγυώνται στους εργαζόμενους, κατά την έννοια του άρθρου 13 στοιχείο γ), το ευεργέτημα των όρων που ισχύουν για τους προσωρινούς εργαζόμενους στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου εκτελείται η εργασία. Η πλειονότητα των χωρών υποδοχής έκαναν ήδη χρήση της δυνατότητας εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 2008/104/ΕΚ.

4.4.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Επιτροπή θα πρέπει να διατηρήσει την υφιστάμενη ρύθμιση. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2008/104/ΕΚ έχουν εφαρμογή στην ισχύουσα στα κράτη μέλη κατάσταση, ενώ η οδηγία 96/71/ΕΚ είναι εφαρμοστέα στις διασυνοριακές δραστηριότητες. Το στοιχείο αυτό αναγνωρίστηκε και από την ίδια Επιτροπή, στην έκθεσή της σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2008/104/ΕΚ περί εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης<sup>(24)</sup>.

4.4.4. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 5 της οδηγίας 2008/104/ΕΚ είναι σαφώς ευρύτερο από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 παράγραφος 9 της οδηγίας 96/71/ΕΚ και ότι αυτό μπορεί, παραδόξως, να οδηγήσει στη διαμόρφωση διαφορετικών όρων όσον αφορά την απόσπαση εργαζομένων βάσει του άρθρου 1 παράγραφος 3 στοιχεία α), β) και γ) της ισχύουσας νομοθεσίας.

### 5. Ποιο θα πρέπει να είναι το κύριο ζητούμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

5.1. Η Επιτροπή θα πρέπει να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να μεταφέρουν την οδηγία για την εφαρμογή<sup>(25)</sup> στο εθνικό τους δικαίο εντός της ορισθείσας προθεσμίας και να διασφαλίσουν την ορθή εφαρμογή της. Μετά την παρέλευση δύο ετών, η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να διενεργήσει εκτίμηση των επιπτώσεών της και να κρίνει κατά πόσον τα μέτρα που ελήφθησαν διασφάλισαν την κατάλληλη και αποτελεσματική εφαρμογή και επιβολή της οδηγίας, καθώς συνιστούν βασικά στοιχεία για την προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων και για την εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών.

<sup>(22)</sup> Άρθρο 12 της οδηγίας 2014/67/ΕΚ σχετικά με την «ευθύνη υπεργολάβου» (βλέπε υποσημείωση 1).

<sup>(23)</sup> Οδηγία 2008/104/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης (ΕΕ L 327 της 5.12.2008, σ. 9).

<sup>(24)</sup> Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2008/104/ΕΚ περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης [COM(2014) 176 final].

<sup>(25)</sup> Βλέπε υποσημείωση 1.

- 5.2. Είναι σκόπιμο η Επιτροπή να παρουσιάσει εμπειριστατωμένη ανάλυση της κατάστασης που επικρατεί στα διάφορα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και πραγματικά ποσοτικά στοιχεία σχετικά με τους αποσπασμένους εργαζομένους και πιθανούς τρόπους εφαρμογής και επιβολής της υφιστάμενης οδηγίας.
- 5.3. Η διαθεσιμότητα αξιόπιστων στοιχείων για τους αποσπασμένους εργαζομένους συνιστά προϋπόθεση για τη διεξαγωγή αποτελεσματικού διαλόγου σχετικά με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους και την ανάγκη προστασίας τους.
- 5.4. Εάν η Επιτροπή επιθυμεί να διασφαλίσει τον θεμιτό ανταγωνισμό, οι επόμενες ενέργειές της θα πρέπει να επικεντρωθούν στην καταπολέμηση των δόλιων πρακτικών και στην εξάλειψη του φαινομένου της παράνομης εργασίας, κυρίως υπό τη μορφή της κατάχρησης εκ μέρους εικονικών εταιρειών.
- 5.5. Η Επιτροπή θα πρέπει να επιταχύνει την οικονομική και κοινωνική σύγκλιση στο εσωτερικό της ΕΕ, εξασφαλίζοντας παράλληλα τη δίκαιη κινητικότητα των εργαζομένων στο πλαίσιο της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών.
- 5.6. Η εισαγωγή μιας νέας έννοιας όπως η έννοια «αμοιβή» ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα να διατυπωθούν ερωτήματα τόσο από τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο όσο και από εταιρείες, κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης. Η Επιτροπή θα πρέπει να προβεί σε διεξοδική κοινωνικοοικονομική ανάλυση των συνεπειών που αυτό θα έχει για τους καταναλωτές, τις επιχειρήσεις και, γενικότερα, για την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ και την απασχόληση.
- 5.7. Η Επιτροπή θα πρέπει να διαβουλεύεται με τους κοινωνικούς εταίρους, να αναγνωρίζει την αυτονομία τους και να τηρεί τις διατάξεις των συλλογικών συμβάσεων που διέπουν τον συγκεκριμένο τομέα.

### **Αιτιολογία της τροπολογίας:**

Με την παρούσα τροπολογία επιδιώκεται να προταθεί μια ισορροπημένη προσέγγιση όσον αφορά την πρόταση της Επιτροπής, η οποία προκάλεσε διάφορες αντιδράσεις, τόσο μεταξύ των κρατών μελών, όσο και μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και των επιχειρήσεων. Η παρούσα τροπολογία αποσκοπεί να αντικατοπτρίσει επαρκώς αυτές τις αποκλίνουσες απόψεις με αξιόπιστο και ισόρροπο τρόπο, αναδεικνύοντας επίσης τα σημεία επί των οποίων υπάρχει συναίνεση. Η τροπολογία, η οποία αντιστοιχεί στο κείμενο που υπέβαλαν οι δύο εισηγήτριες στο ειδικευμένο τμήμα SOC, σε συνέχεια της 3ης συνεδρίασης της ομάδας μελέτης, απεικονίζει καλύτερα αυτήν την ισορροπία μεταξύ των διαφορετικών απόψεων, απ' ό,τι το τροποποιημένο κείμενο που υιοθετήθηκε από το τμήμα.

### **Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας**

Υπέρ 94

Κατά 175

Αποχές 23

---

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέματα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιатύπωση)»**

[COM(2016) 465 final]

και

**«Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας και για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες»**

[COM(2016) 466 final]

και

**«Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ»**

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Εισηγητής: ο κ. **José Antonio MORENO DÍAZ**

Συνεισηγητής: ο κ. **Cristian PÎRVULESCU**

Αίτηση γνωμοδότησης	Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 7.9.2016 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 12.09.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	22.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	211/2/5

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

### 1.1. Γενικά συμπεράσματα και συστάσεις

1.1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) θεωρεί αναγκαία τη δίκαιη, αποτελεσματική και αποδοτική μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ) και τη θέσπιση πραγματικά κοινής διαδικασίας που θα είναι αξιόπιστη, ευέλικτη και αποδοτική και θα βελτιώνει τους δικαιούς και νόμιμους διαύλους πρόσβασης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), υπό το πρίσμα του σεβασμού των δικαιωμάτων των ατόμων που υφίστανται διώξεις.

1.1.2. Είναι σημαντικό να υπενθυμιστεί ότι το άρθρο 2 της ΣΛΕΕ ορίζει πως η Ένωση «βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες». Οι αξίες αυτές πρέπει να είναι «κοινές στα κράτη μέλη στο πλαίσιο μιας κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».

1.1.3. Επιπλέον, το άρθρο 78 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι η ΕΕ θα αναπτύξει κοινή πολιτική ασύλου: Με το σκεπτικό αυτό, θα πρέπει να προταθεί ένα πραγματικό κοινό και υποχρεωτικό για όλα τα κράτη μέλη σύστημα, που να εναρμονίζει όλες τις εθνικές νομοθεσίες ή —ελλείψει αυτού— να θεσπιστεί τουλάχιστον ένα κοινό σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων σχετικά με το άσυλο μεταξύ όλων των κρατών μελών της ΕΕ. Έτσι θα δημιουργηθεί ένα πραγματικό κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου: διαφορετικά, δε θα είναι δυνατό να αποφευχθούν οι λεγόμενες «δευτερογενείς μετακινήσεις», όπου αιτούντες διεθνή προστασία αναζητούν τις χώρες που παρέχουν τις καλύτερες συνθήκες εντός της ΕΕ.

1.1.4. Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι ο συνολικός πληθυσμός της ΕΕ-28 είναι περίπου 510 εκατ. και ότι οι προτάσεις της Επιτροπής το φθινόπωρο του 2015 για τη μετεγκατάσταση περίπου 160 000 αιτούντων διεθνή προστασία θα ισοδυναμούσαν με το 0,03 % του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ: άλλες χώρες εκτός ΕΕ έχουν υποδεχθεί εκατ. αιτούντων διεθνή προστασία.

1.1.5. Σε κάθε περίπτωση, η ΕΟΚΕ χαιρετίζει τις βελτιώσεις που πραγματοποιήθηκαν στο σύστημα, όπως η αποσαφήνιση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη διαδικασία, η αντικατάσταση της έννοιας «ευαισθησία» με την έννοια «ειδικές ανάγκες», καθώς και τη θέσπιση σαφών κριτηρίων για την αξιολόγηση αυτών των ειδικών αναγκών, η εισαγωγή μεγαλύτερων εγγυήσεων για τους ανηλίκους και η διεύρυνση της έννοιας της οικογένειας.

1.1.6. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ανησυχία της για τον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας, τον περιορισμό του δικαιώματος των ανηλίκων στην εκπαίδευση, την εφαρμογή μιας διαδικασίας για τους ασυνόδευτους ανηλίκους στα σύνορα, την ενδεχόμενη έλλειψη κατά περίπτωση προσέγγισης κατά την ανάλυση των εννοιών των ασφαλών χωρών, τον περιορισμό των εγγυήσεων για μεταγενέστερες αιτήσεις και επισπευσμένες διαδικασίες, την αυτόματη επανεξέταση των καθεστώτων προστασίας και την κατασταλτική προσέγγιση των περιορισμών επί των συνθηκών υποδοχής.

1.1.7. Η ΕΟΚΕ συνιστά να τυποποιηθούν τα καθεστώτα προστασίας, να εξαλειφθούν οι διαφορές μεταξύ καθεστώτος πρόσφυγα και καθεστώτος επικουρικής προστασίας όσον αφορά την περίοδο της άδειας διαμονής, την ανανέωσή της και τον περιορισμό της κοινωνικής αρωγής για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

## 1.2. Συστάσεις επί της πρότασης κανονισμού για τις ελάχιστες απαιτήσεις

1.2.1. Η ΕΟΚΕ συνιστά να συμπεριλαμβάνονται τα κριτήρια της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) για την αξιολόγηση της εναλλακτικής λύσης εσωτερικού ασύλου, ήτοι ανάλυση της καταλληλότητας και ανάλυση του εύλογου χαρακτήρα, ρητώς εξαιρουμένης της εφαρμογής του άρθρου 8 σε περίπτωση διώξης από το κράτος.

1.2.2. Το βάρος της απόδειξης θα πρέπει να επιμερίζεται μεταξύ του αιτούντος και της αποφαινόμενης αρχής, όπως ορίζεται στη νομολογία του ΔΕΕ, διατηρώντας την υποχρέωση της αποφαινόμενης αρχής «να συνεργαστεί ενεργώς [...] με τον αιτούντα».

1.2.3. Η ΕΟΚΕ συνιστά να θεσπιστεί μια αξιολόγηση αναλογικότητας κατά την αξιολόγηση των λόγων αποκλεισμού από το καθεστώς πρόσφυγα και του περιοριστικού χαρακτήρα της εφαρμογής αυτών των ρητρών, αφαιρώντας το άρθρο 12 παράγραφος 6 από τον κανονισμό σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις προκειμένου να αποφευχθεί η αυτόματη εφαρμογή ρητρών εξαιρέσεων που δεν λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες περιστάσεις των αιτούντων.

1.2.4. Πρέπει να διασφαλίζεται κατά περίπτωση ανάλυση στο πλαίσιο των διαδικασιών επανεξέτασης των καθεστώτων διεθνούς προστασίας, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων περιστάσεων και παρεχομένων διαδικαστικών εγγυήσεων στις διαδικασίες αυτές που δεν μπορούν να εφαρμόζονται αυτομάτως.

1.2.5. Όσον αφορά την επανεξέταση του καθεστώτος πρόσφυγα, κάθε νέα διαδικασία θα προσθέτει ένα επιπλέον ποσοστό διοικητικού φόρτου και διακριτικής ευχέρειας. Δεδομένου του υψηλού αριθμού προσφύγων σε μία χώρα, οι διοικητικές υπηρεσίες μπορούν εύκολα να επιβαρυνθούν υπερβολικά και να λάβουν βεβιασμένες και πιθανόν αυθαίρετες αποφάσεις. Είναι, συνεπώς, απαραίτητο να είναι κατάλληλα στελεχωμένες και εκπαιδευμένες οι αρμόδιες αρχές ώστε να διενεργούν ελέγχους και επανεξετάσεις του καθεστώτος πρόσφυγα.

1.2.6. Είναι αναγκαίο να υπάρξει διάκριση μεταξύ παύσης, αποκλεισμού, ανάκλησης, μη ανανέωσης και λήξης καθεστώτων προστασίας, αποφεύγοντας τις επαναλήψεις και τη σύγχυση όσον αφορά τα πραγματικά περιστατικά που εγείρουν κάθε περίπτωση και συμπεριλαμβάνοντας περιοριστικά κριτήρια για την εφαρμογή τους.

1.2.7. Πρέπει να εξαλειφθεί ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στα οποία έχει χορηγηθεί διεθνής προστασία εντός του κράτους μέλους για τον λόγο ότι αντιβαίνει στο άρθρο 26 της σύμβασης της Γενεύης.

1.2.8. Πρέπει να αφαιρεθεί το άρθρο 44 του κανονισμού για τις ελάχιστες απαιτήσεις που τροποποιεί την οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες ώστε να αρχίζει εκ νέου η πενταετής περίοδος διαμονής εάν το άτομο βρεθεί παράνομος εκτός του κράτους μέλους που το αναγνώρισε για τον λόγο ότι αντιβαίνει στον στόχο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη μετανάστευση του Μαΐου του 2015.

### 1.3. Συστάσεις επί της πρότασης κανονισμού για την ενιαία διαδικασία

1.3.1. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι η θέσπιση κανόνων υπό μορφή κανονισμών δεν μπορεί να οδηγήσει σε μείωση των προδιαγραφών ασφαλείας λόγω της εισαγωγής περιοριστικών κριτηρίων επιλεξιμότητας και του περιορισμού των δικαιωμάτων και των διαδικαστικών εγγυήσεων.

1.3.2. Η ΕΟΚΕ συνιστά να εξαλειφεται η αυτόματη εφαρμογή των εννοιών της ασφαλούς τρίτης χώρας, της πρώτης χώρας ασύλου και της ασφαλούς χώρας καταγωγής, και των μειώσεων της προθεσμίας, και να διασφαλίζεται το αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών.

1.3.3. Πρέπει να αυξηθούν οι εγγυήσεις κατά περίπτωση αξιολόγησης, βάσει των κριτηρίων της αναλογικότητας, της αναγκαιότητας και των εξαιρετικών περιστάσεων σε περιπτώσεις περιορισμού της ελευθερίας ή κράτησης.

1.3.4. Πρέπει επίσης να αυξηθούν οι εγγυήσεις στο πλαίσιο της διοικητικής κράτησης, καθορίζοντας σαφείς προθεσμίες κράτησης και περιορίζοντας την κράτηση μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

1.3.5. Πρέπει να εξαλειφθεί ο αποκλεισμός από το δικαίωμα σε δωρεάν νομική συνδρομή στην περίπτωση των αιτήσεων που κρίνονται αβάσιμες ή των μεταγενέστερων αιτήσεων που δεν περιέχουν νέα στοιχεία ή επιχειρήματα, για τον λόγο ότι παραβιάζει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής όπως προβλέπεται στο άρθρο 13 της ΕΣΑΔ.

1.3.6. Πρέπει να προβλέπονται οι ίδιες διαδικαστικές εγγυήσεις για τις επισπευσμένες διαδικασίες, τα συνοριακά φυλάκια και τις μεταγενέστερες αιτήσεις με τις απαιτήσεις που προβλέπονται για την τακτική διαδικασία.

1.3.7. Πριν από την έναρξη της ίδιας της αίτησης, πρέπει να προσφέρεται στους αιτούντες διάστημα ανάπαυσης και ανάκτησης δυνάμεων.

### 1.4. Συστάσεις επί της πρότασης οδηγίας για τις απαιτήσεις υποδοχής

1.4.1. Είναι ανάγκη να υιοθετηθεί μια προσέγγιση θετικών κινήτρων προκειμένου να προλαμβάνονται οι δευτερογενείς μετακινήσεις, αντί της κατασταλτικής προσέγγισης του αποκλεισμού, της μείωσης, της ανάκλησης ή της αντικατάστασης των συνθηκών υποδοχής κ.λπ. Αυτό είναι ιδιαίτερος δυσανάλογο στην περίπτωση των αιτούντων που δεν ζητούν διεθνή προστασία στην πρώτη χώρα παράνομης εισόδου ή νόμιμης κατοικίας.

1.4.2. Το ίδιο νομικό εργαλείο θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί για τη ρύθμιση των συνθηκών υποδοχής, των διαδικασιών και των κριτηρίων επιλεξιμότητας προκειμένου να αποφευχθούν οι διαφορές όσον αφορά την άμεση εφαρμογή αλληλένδετων διατάξεων.

1.4.3. Αόριστες νομικές έννοιες όπως το «αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης» ή ο «κίνδυνος διαφυγής» θα πρέπει να περιοριστούν ή να εξαλειφθούν, δεδομένων των σοβαρών τους επιπτώσεων και της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών όσον αφορά τον ορισμό των καθοριστικών κριτηρίων.

1.4.4. Θα πρέπει να συμπεριληφθούν και άλλα μέλη της οικογένειας, όπως αδέρφια και άλλοι συγγενείς, σύμφωνα με την πρόταση που περιλαμβάνεται στον κανονισμό του Δουβλίνου.

1.4.5. Δεν θα πρέπει να αποκλείεται η πρόσβαση στην αγορά εργασίας για τους αιτούντες που προέρχονται από ασφαλείς χώρες καταγωγής, καθώς το γεγονός αυτό θα συνιστούσε διάκριση λόγω εθνικότητας.

1.4.6. Πρέπει να εξαλειφθούν οι προϋποθέσεις σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε απασχόληση, κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική αρωγή.

1.4.7. Είναι επίσης αναγκαίο να διασφαλιστεί το απόλυτο δικαίωμα των ανηλίκων στην εκπαίδευση, με τους ίδιους όρους που ισχύουν για το δικαίωμα στην υγεία.

## 2. Παρατηρήσεις σχετικά με τον κανονισμό για τις ελάχιστες απαιτήσεις

2.1. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την περαιτέρω εναρμόνιση των προτύπων για τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου, την αναγνώριση και την προστασία σε επίπεδο ΕΕ. Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις διαδικασίες που χρησιμοποιούνται, τα ποσοστά αναγνώρισης, το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας και τις συνθήκες υποδοχής για τους αιτούντες και τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

2.2. Για διάφορους λόγους, τα κράτη μέλη έχουν αναπτύξει ειδικές θεσμικές πρακτικές για το άσυλο. Το γεγονός αυτό ενθαρρύνει τις δευτερογενείς μετακινήσεις και διακυβεύει την ίση μεταχείριση των αιτούντων στην επικράτεια της Ένωσης. Οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών θα μπορούσαν έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, του σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, της ελευθερίας της έκφρασης και της πληροφόρησης, του δικαιώματος εκπαίδευσης, της ελευθερίας του επαγγέλματος και του δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά εργασίας, της επιχειρηματικής ελευθερίας, του δικαιώματος ασύλου, της απαγόρευσης των διακρίσεων, των δικαιωμάτων του παιδιού, της κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής αρωγής και της υγιεινομικής περίθαλψης, όπως ορίζονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.3. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την ανάπτυξη του συστήματος για την ανάκτηση, την οργάνωση και τη διάδοση πληροφοριών σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί στις χώρες καταγωγής και διέλευσης υπό την αιγίδα του Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο. Αντιπροσωπεύει τη βάση για μια πραγματική εναρμόνιση των αποφάσεων χορήγησης διεθνούς προστασίας. Δεν καθίσταται, όμως, σαφές σε ποιον βαθμό οι εθνικές αρχές θα λαμβάνουν υπόψη τις παρεχόμενες πληροφορίες και ποια είναι στην πραγματικότητα τα μέσα με τα οποία διασφαλίζουν ότι λαμβάνονται υπόψη οι πληροφορίες αυτές. Για να αποφεύγονται οι εξαιρετικά αποκλίνουσες αποφάσεις, το σύστημα θα πρέπει να υποδεικνύει με απλότητα και σαφήνεια ποιες χώρες δεν θεωρούνται ασφαλείς.

2.4. Όσον αφορά το άρθρο 7 σχετικά με τους υπεύθυνους προστασίας, είναι σημαντικό να αξιολογηθούν σωστά οι ικανότητες παροχής προστασίας των ιδιωτικών φορέων και των διεθνών οργανισμών. Λόγω της έλλειψης πόρων και της ανασφάλειας δικαίου, είναι πολύ δύσκολο και για τους ιδιωτικούς φορείς και για τους διεθνείς οργανισμούς να διασφαλίζουν στιβαρή και μακροπρόθεσμη προστασία, ιδίως σε καταστάσεις εμφυλίου πολέμου ή έντονης κρατικής καταπίεσης.

2.5. Η πιθανή εγχώρια προστασία που μπορεί να λάβει ένας αιτών αποτελεί σχετικό παράγοντα για τον καθορισμό της χορήγησης προστασίας. Οι αρμόδιες αρχές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη όλο το φάσμα των κινδύνων που μπορεί να επιφέρει η εσωτερική εκτόπιση για την προσωπική ασφάλεια. Οι ασφαλείς περιοχές μπορούν γρήγορα να γίνουν επισφαλείς, για διάφορους λόγους —στρατιωτική ήττα, ξένη βοήθεια και παρέμβαση, σαμποτάζ και τρομοκρατικές επιθέσεις. Μολονότι το άρθρο 8 ορίζει με σαφήνεια τι σημαίνει «ασφαλής» —συμπεριλαμβανομένης της ασφαλούς μετακίνησης και της διαθεσιμότητας προστασίας— η ερμηνεία των διαθέσιμων στοιχείων και δεδομένων εναπόκειται στις ευρωπαϊκές εθνικές αρχές.

2.6. Ο ορισμός των πράξεων δίωξης που περιλαμβάνεται στο άρθρο 9 είναι περιεκτικός, και συμμορφώνεται προς το άρθρο 1Α της σύμβασης περί του καθεστώτος των προσφύγων (σύμβαση της Γενεύης). Το εν λόγω άρθρο, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 που αφορά τους λόγους δίωξης και το άρθρο 6 σχετικά με τους υπεύθυνους δίωξης ή σοβαρής βλάβης, θα πρέπει να ερμηνεύεται έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι πράξεις δίωξης που διαπράττονται τόσο από κρατικές αρχές όσο και από μη κρατικούς παράγοντες. Η πρακτική της πολιτικής καταπίεσης και του εσωτερικού πολέμου δείχνει ότι διαπράττονται βιαιοπραγίες από διάφορες παραστρατιωτικές ομάδες και ομάδες αυτοπροστασίας υπό την υψηλότερη προστασία των κρατικών αρχών, οι οποίες συνήθως αρνούνται οποιαδήποτε εμπλοκή.

2.7. Η ΕΟΚΕ ήταν ανέκαθεν υπέρ της εναρμόνισης του περιεχομένου της παρεχόμενης προστασίας στους πρόσφυγες και σε όσους λαμβάνουν επικουρική προστασία<sup>(1)</sup>. Το περιεχόμενο της προστασίας υπήρξε άλλη μία κινητήρια δύναμη δευτερογενών μετακινήσεων στο εσωτερικό της Ένωσης. Η ΕΟΚΕ, όμως, υποστήριξε την εναρμόνιση με σκοπό το υψηλότερο δυνατό επίπεδο προστασίας και όχι το χαμηλότερο, και αυτό είναι καθοριστικής σημασίας. Η πρόταση της Επιτροπής παρουσιάζει έναν αριθμό θετικών βημάτων προς αυτήν την κατεύθυνση.

2.8. Απαιτείται αποσαφήνιση όσον αφορά την παροχή πληροφοριών, τις άδειες διαμονής και τα ταξιδιωτικά έγγραφα. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η πρόσβαση στην αγορά εργασίας έχει αποσαφηνιστεί και έχει αυξηθεί το επίπεδο προστασίας, παραδείγματος χάρι στον τομέα των συνθηκών εργασίας, της αυτασφάλισης και της πρόσβασης σε εκπαιδευτικά προγράμματα τα οποία σχετίζονται με την απασχόληση, όπου οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν τα ίδια δικαιώματα με τους υπηκόους των κρατών μελών. Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική αρωγή και την υγιεινομική περίθαλψη.

<sup>(1)</sup> Βλέπε γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας και το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας» [COM(2009) 551 τελικό — 2009/0164 (COD)] (ΕΕ C 18 της 19.1.2011, σ. 80).



2.9. Η πρόσβαση σε μέτρα ένταξης —γλωσσική επιμόρφωση, αγωγή του πολίτη και προγράμματα ένταξης— και σε επαγγελματική κατάρτιση αποτελούν βασικά στοιχεία της επιτυχούς ένταξης. Τα μέτρα που διευκολύνουν την ένταξη είναι ιδιαίτερω ευπρόσδεκτα και θα πρέπει να ενθαρρύνονται.

2.10. Ταυτόχρονα, η μετατροπή της συμμετοχής σε μέτρα ένταξης σε απαραίτητη προϋπόθεση για την πρόσβαση σε άλλες υπηρεσίες όπως η κοινωνική αρωγή (βλέπε άρθρο 34) θα μπορούσε να δημιουργήσει προβλήματα και θα πρέπει να διατυπωθεί με προσοχή. Τα μέτρα ένταξης πρέπει να είναι πολύ προσιτά και χρήσιμα ώστε να διευκολύνουν τη συμμετοχή. Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας θα μπορούσαν να εξαιρούνται από μέτρα ένταξης και από υπηρεσίες για τις οποίες απαιτείται συμμετοχή σε μέτρα ένταξης, π.χ. μαθήματα γλωσσών, παιδεία και απασχόληση.

### 3. Παρατηρήσεις σχετικά με τον κανονισμό για την ενιαία διαδικασία

3.1. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την πρόταση και τον επιδιωκόμενο σκοπό της να θεσπιστεί μια πραγματικά κοινή διαδικασία για τη διεθνή προστασία που να είναι αποτελεσματική, δίκαιη και ισορροπημένη. Η επιλογή του μέσου —ένας κανονισμός που θα ισχύει άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη— είναι απαραίτητη για την επίτευξη υψηλότερου βαθμού εναρμόνισης και μεγαλύτερης ομοιομορφίας ως προς την έκβαση των διαδικασιών ασύλου μεταξύ όλων των κρατών μελών. Η ΕΟΚΕ θεωρεί πως ο κανονισμός αποτελεί βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση— περιορίζοντας τις δευτερογενείς μετακινήσεις μεταξύ των κρατών μελών και διευκολύνοντας, κατά αυτόν τον τρόπο, την άσκηση της αρχής της αλληλεγγύης.

3.2. Οι διαδικασίες πρέπει να είναι σαφείς και να διασφαλίζουν την προβλεψιμότητα. Εύλογη είναι η διατήρηση της προθεσμίας των έξι μηνών για την προσχώρηση ενός αιτούντος στη διαδικασία, καθώς και για την ολοκλήρωση της εξέτασης των αιτήσεων τόσο σε διοικητικό όσο και σε δικαστικό επίπεδο.

3.3. Όσον αφορά τις εξαιρέσεις, ο ορισμός των αβάσιμων και απαράδεκτων αιτήσεων πρέπει να διευκρινιστεί.

3.4. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει πλήρως την παροχή αρωγής από τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο προς τα κράτη μέλη που λαμβάνουν δυσανάλογα μεγάλο αριθμό ταυτόχρονων αιτήσεων.

3.5. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει τον καθορισμό διαδικαστικών εγγυήσεων που διαφυλάσσουν τα δικαιώματα των αιτούντων. Η θέση της ΕΟΚΕ στον εν λόγω τομέα ήταν ανέκαθεν σαφής. Όλοι οι αιτούντες που καταφθάνουν σε κάποιο κράτος μέλος βρίσκονται σε εύαλπη κατάσταση, αφού σχεδόν όλοι έχουν ταξιδέψει μεγάλες αποστάσεις και έχουν βιώσει κακουχίες και κινδύνους. Υπάρχουν γλωσσικοί, πολιτιστικοί και ψυχολογικοί φραγμοί που πρέπει να ξεπεραστούν για να προσαρμοστούν και να συνεργαστούν με τις αρχές. Παρότι οι νέες διαδικασίες που προτείνονται είναι σαφέστερες, οι αρχές των κρατών μελών είναι εκείνες που θα κληθούν να τις εφαρμόσουν. Πρέπει να προσδιοριστούν μορφές βοήθειας και υποστήριξης για τις περιπτώσεις όπου οι αρχές αντιμετωπίζουν δυσκολίες κατά την εκτέλεση των νέων διαδικασιών.

3.6. Όσον αφορά τον στόχο εναρμόνισης των κανόνων σχετικά με τις ασφαλείς χώρες, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει γενικά τη σταδιακή μετάβαση προς την πλήρη εναρμόνιση αντικαθιστώντας τους εθνικούς καταλόγους ασφαλών χωρών με τους ενωσιακούς καταλόγους ή χαρακτηρισμούς χωρών ως ασφαλών σε επίπεδο Ένωσης εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του κανονισμού <sup>(2)</sup>.

3.7. Όσον αφορά τη διαδικασία εφέσεων, η πρόταση της Επιτροπής θεσπίζει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, με ρητές προθεσμίες και αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα, εκτός από περιπτώσεις απόρριψης σε επισευσμένες διαδικασίες, άρνησης εισδοχής από την πρώτη χώρα ασύλου και μεταγενέστερης αίτησης, απορρίψεων λόγω ρητής ή σιωπηρής ανάκλησης και αποφάσεων σχετικά με προηγούμενες ενέργειες.

3.8. Η περίοδος για την οποία παρέχεται προστασία έχει άμεσο αντίκτυπο στις προοπτικές ένταξης. Η εν λόγω περίοδος πρέπει να είναι αρκετά μακρά ώστε να παρέχει κίνητρα στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, τις αρχές και τους εργοδότες.

<sup>(2)</sup> Η θέση της ΕΟΚΕ επί του θέματος διατυπώθηκε στη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ενωσιακού κοινού καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής για τους σκοπούς της οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, και για την τροποποίηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ» [COM(2015) 452 final] (ΕΕ C 71 της 24.2.2016, σ. 82).

#### 4. Παρατηρήσεις σχετικά με την οδηγία για τις απαιτήσεις υποδοχής

4.1. Η ΕΟΚΕ προωθεί ενεργά την εναρμόνιση των συνθηκών υποδοχής για τους αιτούντες διεθνή προστασία όχι μόνο για τη μείωση των δευτερογενών μετακινήσεών τους, αλλά πρωτίστως για την αύξηση των πιθανοτήτων επιτυχούς ένταξης και πλήρους προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους.

4.2. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την απαίτηση να καταρτίσουν τα κράτη μέλη σχέδια έκτακτης ανάγκης, προκειμένου να διασφαλίζουν την επαρκή υποδοχή των αιτούντων σε περιπτώσεις όπου έρχονται αντιμέτωπα με δυσανάλογα μεγάλο αριθμό αιτούντων.

4.3. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει πλήρως τον στόχο της Επιτροπής για την ενίσχυση της αυτονομίας των αιτούντων και των πιθανών προοπτικών ένταξής τους. Αυτός ο στόχος συνάδει με τη θέση της ΕΟΚΕ υπέρ της ταχύτερης πρόσβασης στην αγορά εργασίας, καθώς και της πρόσβασης σε υπηρεσίες και προγράμματα που διευκολύνουν την ένταξη (π.χ. όσον αφορά τη γλώσσα). Ως εκ τούτου, η μείωση της προθεσμίας πρόσβασης στην αγορά εργασίας από εννέα σε έξι μήνες το αργότερο από την υποβολή της αίτησης αποτελεί βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

---

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέματα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη συμπερίληψη των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και των απορροφήσεων από δραστηριότητες χρήσης γης, αλλαγής χρήσης γης και δασοπονίας εντός του πλαισίου για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030, καθώς και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για μηχανισμό παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και άλλων πληροφοριών που αφορούν την κλιματική αλλαγή»

[COM(2016) 479 final — 2016/0230(COD)]

και

«Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις δεσμευτικές ετήσιες μειώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα κράτη μέλη από το 2021 έως το 2030 για μια ανθεκτική Ενεργειακή Ένωση και την τήρηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από τη συμφωνία του Παρισιού και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για μηχανισμό παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και άλλων πληροφοριών που αφορούν την κλιματική αλλαγή»

[COM(2016) 482 final — 2016/0231(COD)]

(2017/C 075/17)

Εισηγήτρια: η κ. **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Συνεισηγητής: ο κ. **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Αίτηση γνωμοδότησης	Συμβούλιο, 25.8.2016 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 12.9.2016 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 20.7.2016
Νομική βάση	Άρθρο 192 παράγραφος 1 και άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο τμήμα	Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	24.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	210/0/2

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τις έγκαιρες προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της δέσμευσης της ΕΕ για μείωση των αερίων θερμοκηπίου μέχρι το 2030 σε όλους τους τομείς της οικονομίας και της κοινωνίας. Η ΕΟΚΕ, ωστόσο, τονίζει την ανάγκη να λαμβάνεται ταυτόχρονα υπόψη η παγκόσμια μακροπρόθεσμη πρόκληση του μετριασμού της κλιματικής αλλαγής. Απαιτείται ενδεδειγμένη αξιολόγηση του κατά πόσον η σημερινή προσέγγιση της κλιματικής πολιτικής της ΕΕ όσον αφορά τις προσπάθειες σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο είναι η δέουσα ώστε να ανοίξει ο δρόμος για έναν κόσμο με ουδέτερο ισοζύγιο άνθρακα.

1.2. Όσον αφορά τον επιμερισμό των προσπαθειών, η ΕΟΚΕ συμφωνεί πλήρως με την άποψη ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών για τη διασφάλιση δικαιοσύνης και της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας. Για να επιτευχθεί πραγματική σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας με δίκαιο τρόπο, οι υπολογισμοί επιμερισμού των προσπαθειών θα πρέπει, ωστόσο, να καλύπτουν τις δύο πτυχές ταυτόχρονα σε όλα τα κράτη μέλη και να καθορίζουν τους στόχους κατά τρόπο ώστε οι σχετικές δαπάνες να είναι οι ίδιες για κάθε χώρα. Λόγω των ελλείψεων κατά τον επιμερισμό των προσπαθειών, η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντική τη θέσπιση και περαιτέρω ανάπτυξη ευελικτών μηχανισμών.

1.3. Η συμπερίληψη του τομέα της χρήσης γης, της αλλαγής της χρήσης γης και της δασοπονίας (LULUCF) στο χρονικό πλαίσιο έως το 2030 φέρνει ένα αξιολογικό νέο στοιχείο στην πολιτική της ΕΕ για το κλίμα. Η ΕΟΚΕ θεωρεί απαραίτητο η συμπερίληψη να πραγματοποιηθεί κατά τρόπο που να ενισχύει τη μακροπρόθεσμη ουδετερότητα ως προς τις ανθρακούχες εκπομπές. Η βιώσιμη χρήση και η ενεργός διαχείριση των φυσικών πόρων βιολογικής προέλευσης, όπως η βιώσιμη δηλαδή βιοοικονομία —συμπεριλαμβανομένης της βιώσιμης διαχείρισης των δασών και της κλιματολογικά έξυπνης παραγωγής τροφίμων

—, αποτελεί βασικό στοιχείο της εν λόγω μετάβασης και θα πρέπει να εξεταστεί με προσοχή ώστε να επιτευχθεί περιβαλλοντικά, οικονομικά και κοινωνικά αειφόρος ανάπτυξη.

1.4. Ο ρόλος της γεωργίας και της δασοπονίας απαιτεί ολιστική προσέγγιση από την κλιματική πολιτική της ΕΕ. Πρέπει να ληφθούν υπόψη τόσο η μείωση των εκπομπών όσο και η δέσμευση του διοξειδίου του άνθρακα, καθώς και οι προκλήσεις της προσαρμογής και της επισιτιστικής ασφάλειας. Η συμφωνία του Παρισιού θέτει τη δεσμευτική υποχρέωση να αναληφθεί δράση προκειμένου να διατηρηθεί η υπερθέρμανση του πλανήτη «κάτω από τους 2 °C [...] και να συνεχιστούν οι προσπάθειες για τον περιορισμό της αύξησης της θερμοκρασίας στον 1,5 °C», «να αυξηθεί η ικανότητα προσαρμογής στις αρνητικές επιπτώσεις της αλλαγής του κλίματος και να ενισχυθεί η ανθεκτικότητα στις κλιματικές μεταβολές και η ανάπτυξη με χαμηλές εκπομπές αερίων θερμοκηπίου, κατά τρόπο που να μην απειλεί την παραγωγή τροφίμων». Επομένως, είναι σημαντικό να αντιμετωπιστεί η ανάγκη αύξησης της ανθεκτικότητας στον τομέα της γεωργίας με παράλληλο μετριασμό της κλιματικής αλλαγής.

1.5. Η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να αναγνωρίσουν τον κρίσιμο ρόλο και τις δυνατότητες των δασών και της αιφόρου διαχείρισής τους ως δεξαμενών άνθρακα, καθώς και τα συναφή κοινωνικά, περιβαλλοντικά και οικονομικά οφέλη.

1.6. Η δέσμευση του διοξειδίου του άνθρακα δεν αποτελεί απλώς ζήτημα δασικής έκτασης, αλλά αφορά κατά κύριο λόγο την ενίσχυση της ανάπτυξης των δασών και της έντονης φωτοσύνθεσης μέσω της ενεργού διαχείρισης των δασών, καθώς και την αυξημένη χρήση βιομάζας ξύλου για προϊόντα και ενέργεια. Ο περιορισμός της χρήσης των δασικών πόρων θα οδηγούσε μακροπρόθεσμα σε μείωση των δεξαμενών λόγω της γήρανσης και, κατά συνέπεια, σε αργή ανάπτυξη των δασών. Ομοίως, στις καλλιεργήσιμες εκτάσεις και τους βοσκοτόπους ο κύκλος ανάπτυξης και συγκομιδής της σοδειάς διασφαλίζουν ότι η απορρόφηση του διοξειδίου του άνθρακα παραμένει όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη.

1.7. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι είναι σημαντικό η εκπομπή και η μείωση αερίων θερμοκηπίου να αξιολογούνται επιστημονικά, με διαφάνεια και κοινούς δείκτες μέτρησης. Καλεί την Επιτροπή να αναπτύξει τους λογιστικούς κανόνες χρήσης της γης και διαχείρισης των δασών κατά τρόπο ώστε να αντανakλούν τις πραγματικές εκπομπές και ποσοστά δέσμευσης. Επιπλέον, τα εθνικά επίπεδα αναφοράς των δασών πρέπει να καθορίζονται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με την προβλεπόμενη βιώσιμη χρήση των δασικών πόρων. Η ΕΕ θα πρέπει επίσης να αναπτύξει ένα δορυφορικό εργαλείο ακριβείας για την παγκόσμια παρακολούθηση των δασών. Πρέπει επίσης να αναπτυχθούν κατάλληλες λογιστικές μέθοδοι για τη δέσμευση του διοξειδίου του άνθρακα από μη ξυλώδη φυτά σε γεωργικά εδάφη. Είναι επίσης σημαντικό να αποφευχθεί η διπλή λογιστική καταγραφή εκπομπών από βιομάζα του τομέα LULUCF σε άλλους τομείς.

1.8. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει τα επιμέρους κράτη μέλη να χαράξουν φιλόδοξες εθνικές πολιτικές «από τη βάση προς την κορυφή» στον τομέα LULUCF, με την ενεργό συμμετοχή στη διαδικασία αυτή της κοινωνίας των πολιτών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

1.9. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι η επιτυχία των φιλόδοξων προτάσεων απαιτεί σημαντικούς οικονομικούς πόρους και ενθαρρύνει την Επιτροπή, πέραν των υφιστάμενων χρηματοδοτικών διευκολύνσεων, να δημιουργήσει ένα ξεχωριστό χρηματοδοτικό μέσο, από κοινού με την ΕΤΕπ, για την επίτευξη των στόχων αυτών. Υπάρχει επίσης ανάγκη για εντατική έρευνα και καινοτομία ώστε να αναπτυχθούν και να υιοθετηθούν νέες μέθοδοι για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής.

## 2. Εισαγωγή

2.1. Στις 20 Ιουλίου 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις κανονισμού για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα κράτη μέλη από το 2021 έως το 2030 (Επιμερισμός των προσπαθειών στο χρονικό πλαίσιο έως το 2030) και σχετικά με τη συμπερίληψη των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και των απορροφήσεων από δραστηριότητες χρήσης γης, αλλαγής χρήσης γης και δασοπονίας (LULUCF) εντός του πλαισίου για το κλίμα και την ενέργεια. Παράλληλα, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με μια ευρωπαϊκή στρατηγική για την κινητικότητα με χαμηλές εκπομπές ρύπων. Στην παρούσα γνωμοδότηση, η ΕΟΚΕ εκφράζει τις απόψεις της σχετικά με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, ενώ οι απόψεις σχετικά με την ανακοίνωση για τις μεταφορές παρουσιάζονται σε άλλη γνωμοδότηση (TEN/609).

2.2. Οι προτάσεις αποτελούν μέρος της υλοποίησης της δέσμευσης της ΕΕ για μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 40 % έως το 2030 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990. Όπως συμφωνήθηκε από την ΕΕ, ο στόχος για το 2030 απαιτεί μείωση των εκπομπών κατά 43 % στους τομείς του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (ΣΕΔΕ) και μείωση κατά 30 % στους άλλους τομείς (εκτός ΣΕΔΕ) σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2005. Η αναθεώρηση της οδηγίας ΣΕΔΕ εξετάζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Η ΕΟΚΕ εξέφρασε τις απόψεις της σχετικά με την αναθεώρηση αυτή στη γνωμοδότηση της NAT/675.

2.3. Οι προτεινόμενοι κανονισμοί ισχύουν για τομείς και δραστηριότητες εκτός ΣΕΔΕ, όπως οι μεταφορές, τα κτίρια, η γεωργία και τα απόβλητα, καθώς και η χρήση γης και η δασοπονία. Οι στόχοι μείωσης των εκπομπών των κρατών μελών αποτελούν προέκταση της τρέχουσας απόφασης περί επιμερισμού των προσπαθειών για τους κλιματικούς στόχους της ΕΕ για το 2020, ενώ η χρήση γης και η δασοπονία περιλαμβάνονται για πρώτη φορά στο πλαίσιο για το κλίμα και την ενέργεια της ΕΕ. Μέχρι σήμερα, εξετάζονταν στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου του Κιότο.

2.4. Η Επιτροπή προτείνει διαφοροποιημένους εθνικούς στόχους μείωσης των εκπομπών με στόχο τη συμμόρφωση με τις αρχές της δικαιοσύνης και της αλληλεγγύης που ζητούνται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Οι στόχοι των επιμέρους κρατών μελών για το 2030 κυμαίνονται από 0 % έως 40 %. Όσο για τη χρήση γης και τη δασοπονία, η Επιτροπή προτείνει οι εκπομπές και οι απορροφήσεις, που υπολογίζονται σύμφωνα με τους λογιστικούς κανόνες, πρέπει να είναι σε ισορροπία σε κάθε κράτος μέλος.

2.5. Η Επιτροπή προτείνει να συνεχιστεί ένα σύστημα ευελιξίας που να επιτρέπει τη μεταφορά δικαιωμάτων εκπομπής μεταξύ των κρατών μελών και με την πάροδο του χρόνου. Η Επιτροπή προτείνει επίσης νέες δυνατότητες ευελιξίας που επιτρέπουν τον επιμερισμό της προσπάθειας για την πραγματοποίηση ορισμένων συμβιβασμών στους τομείς ΣΕΔΕ και LULUCF.

2.6. Οι προτεινόμενοι κανονισμοί αφορούν επίσης την παρακολούθηση και αναφορά των αερίων θερμοκηπίου, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών κανόνων για τη χρήση γης και τη δασοπονία.

### 3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Συνολικά, η ΕΟΚΕ επικροτεί τις έγκαιρες προτάσεις από την Επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή της δέσμευσης της ΕΕ για μείωση των αερίων θερμοκηπίου μέχρι το 2030 σε όλους τους τομείς της οικονομίας και της κοινωνίας. Τονίζει, ωστόσο, την ανάγκη να ληφθεί ταυτόχρονα υπόψη η παγκόσμια μακροπρόθεσμη πρόκληση του μετριασμού της κλιματικής αλλαγής. Αυτό σημαίνει ότι οι πολιτικές και τα μέτρα πρέπει να συνάδουν με τον μακροπρόθεσμο στόχο της επίτευξης ενός κόσμου με ουδέτερο ισοζύγιο άνθρακα.

3.2. Στην πρόσφατη γνωμοδότησή της (NAT/690), η ΕΟΚΕ κάλεσε την ΕΕ να θέσει ως στόχο την αύξηση του θετικού αντίκτυπου της στο παγκόσμιο κλίμα («ανθρακικό αποτύπωμα») και να μην επικεντρώνεται μόνο στη μείωση των δικών της εκπομπών. Η παροχή λύσεων για το κλίμα και η υλοποίηση κοινών σχεδίων με τρίτες χώρες θα πρέπει, επομένως, να ενθαρρυνθεί στο πλαίσιο της κλιματικής πολιτικής για το 2030, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η συμφωνία του Παρισιού αναφέρεται σε έναν μηχανισμό διεθνούς συνεργασίας για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής.

3.3. Στην προαναφερθείσα γνωμοδότηση, η ΕΟΚΕ ζήτησε μια αποδοτικότερη «κλιματική ένωση» με τις κλιματικές πτυχές να συμπεριλαμβάνονται πλήρως στις σχετικές με την ενιαία αγορά πολιτικές. Η διαίρεση του κοινού στόχου μείωσης των εκπομπών σε εθνικούς υπο-στόχους ενδέχεται να προκαλέσει περισσότερο κατακερματισμό και διάσπαση. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να αξιολογήσει επίσης επιλογές και δυνατότητες για μια πιο συνεκτική κοινοτική προσέγγιση στον τομέα εκτός ΣΕΔΕ όσον αφορά την κλιματική πολιτική της ΕΕ για την περίοδο μετά το 2030.

3.4. Η τομεακή προσέγγιση, σε αντίθεση με τον επιμερισμό των προσπαθειών μεταξύ των κρατών μελών, είναι μια άλλη πιθανή διαδρομή κλιματικής πολιτικής. Η ανακοίνωση για τις μεταφορές βασίζεται σε αυτήν την προσέγγιση. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντική τη διάκριση των ζητημάτων που έχουν σχέση με την ενιαία αγορά από τα ζητήματα που έχουν εθνικό χαρακτήρα. Σε γενικές γραμμές, η τομεακή προσέγγιση εναρμονίζεται καλύτερα με την ενιαία αγορά, ενώ η προσέγγιση ανά χώρα ενδείκνυται για θέματα όπως η διαχείριση των εγχώριων φυσικών πόρων. Αυτό ισχύει ιδίως όσον αφορά τη δασική πολιτική.

3.5. Η συμπερίληψη της χρήσης γης και της δασοπονίας στο χρονικό πλαίσιο έως το 2030 φέρνει ένα αξιόλογο νέο στοιχείο στην πολιτική της ΕΕ για το κλίμα. Η ΕΟΚΕ θεωρεί απαραίτητο η συμπερίληψη να πραγματοποιηθεί κατά τρόπο που να ενισχύει τη μακροπρόθεσμη ουδετερότητα του άνθρακα και τη βιώσιμη ανάπτυξη, αντί να εστιάζει μόνο σε βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες ενέργειες.

3.6. Η ανάγκη μείωσης των εκπομπών και αύξησης της αποθήκευσης διοξειδίου του άνθρακα λειτουργεί ως κινητήρια δύναμη για τη χρήση της βιομάζας ως πρώτης ύλης για διάφορα είδη βιολογικών προϊόντων και πηγής ανανεώσιμης ενέργειας, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης αειφόρου βιοενέργειας σε συνδυασμό με περιορισμό του διοξειδίου του άνθρακα για τις μεταφορές. Η βιώσιμη βιοοικονομία, η βιώσιμη δηλαδή χρήση και διαχείριση των φυσικών πόρων βιολογικής προέλευσης, αποτελεί επομένως βασικό στοιχείο για τη μετάβαση στην ουδετερότητα του άνθρακα.

3.7. Ο δασικός τομέας μπορεί να διαδραματίσει καίριο ρόλο στη μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, στην αύξηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και στην προώθηση της βιώσιμης κατανάλωσης. Οι δασικοί πόροι της ΕΕ αυξάνονται χάρη σε μακροπρόθεσμες επενδύσεις στη διαχείριση των δασών με στόχο την αύξηση των βιώσιμων επιπέδων για τα μελλοντικά ποσοστά υλοτομίας. Η αυξανόμενη χρήση της βιομάζας θα απαιτήσει επίσης ενεργό διαχείριση των δασών στο μέλλον.

3.8. Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει ότι η πολιτική της ΕΕ για το κλίμα δεν πρέπει να θέτει όρια όσον αφορά τη χρήση των δασών, με την προϋπόθεση ότι η υλοτομία δεν υπερβαίνει την ανάπτυξη των δασικών πόρων και ότι ακολουθούνται πρακτικές αειφόρου διαχείρισης των δασών. Ο βραχυπρόθεσμος περιορισμός της χρήσης των δασών θα οδηγήσει μακροπρόθεσμα στη μείωση των δεξαμενών.

3.9. Η κλιματική αλλαγή είναι επίσης στενά συνδεδεμένη με την επισιτιστική ασφάλεια, ιδιαίτερα σε παγκόσμιο επίπεδο. Επομένως, είναι ζωτικής σημασίας να είμαστε σε θέση να ανταποκριθούμε ταυτόχρονα στις προκλήσεις τόσο της επισιτιστικής ασφάλειας όσο και του μετριασμού της κλιματικής αλλαγής. Η διαθεσιμότητα γης για καλλιέργεια και οι πιέσεις της αστικοποίησης θα πρέπει να δώσουν ώθηση στη βιώσιμη αύξηση της παραγωγικότητας ώστε η Ευρώπη να συνεισφέρει το μερίδιό της στην αντιμετώπιση της παγκόσμιας πρόκλησης της επισιτιστικής ασφάλειας.

3.10. Όσον αφορά τις καθαρές εκπομπές του γεωργικού τομέα, η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι υπάρχει επίσης μια εξίσου φιλόδοξη πρόταση σχετικά με τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών (ΕΑΟΕ) και καλεί για συνοχή και αποφυγή των επικαλύψεων κατά την ανάπτυξη και εφαρμογή των διαφόρων νομοθετικών πράξεων.

#### 4. Ειδικές παρατηρήσεις σχετικά με την πρόταση επιμερισμού των προσπαθειών

4.1. Η Επιτροπή εισάκουσε την έκκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να λάβει υπόψη τις αρχές της δικαιοσύνης και τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας στην πρότασή της. Η ΕΟΚΕ συμμερίζεται πλήρως την άποψη ότι, για τη διασφάλιση τόσο της δικαιοσύνης όσο και της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό σχετίζεται με διαφορές ως προς τις ιδιαιτερότητες και τα σημεία εκκίνησης των χωρών, καθώς και το οικονομικό και κοινωνικό δυναμικό μείωσης των εκπομπών.

4.2. Η ΕΟΚΕ, ωστόσο, εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι η προτεινόμενη προσέγγιση δεν οδηγεί στην αποτελεσματικότερη έκβαση σε επίπεδο ΕΕ, με δεδομένο ότι η δικαιοσύνη και η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας εξετάζονται ξεχωριστά η μία από την άλλη. Για να επιτευχθεί πραγματική σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας με δίκαιο τρόπο, οι υπολογισμοί θα πρέπει να καλύπτουν και τις δύο πτυχές ταυτόχρονα και σε όλα τα κράτη μέλη.

4.3. Σε μια ιδανική περίπτωση, η πιο οικονομικά αποδοτική λύση θα μπορούσε να βρεθεί με υπολογισμό των καμπυλών κόστους της μείωσης των εκπομπών σε κάθε χώρα και με καθορισμό των στόχων στο σημείο όπου το οριακό κόστος σε σχέση με το ΑΕγχΠ να είναι το ίδιο. Αυτό θα εξαλείψει επίσης το πιθανό πρόβλημα της υπερκατανόμης. Μια άλλη επιλογή θα ήταν να οριστεί ο ίδιος σχετικός στόχος για κάθε χώρα και στη συνέχεια να χρησιμοποιηθούν μηχανισμοί ευελιξίας για την εύρεση της καλύτερης λύσης.

4.4. Όσο για το αποτέλεσμα του επιμερισμού των προσπαθειών, η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι είναι δύσκολο να εξακριβωθεί. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ τονίζει τη σημασία της διαφάνειας στην παρουσίαση των δεδομένων και των παραδοχών των υπολογισμών, καθώς και της μεθοδολογίας που χρησιμοποιείται.

4.5. Για να αυξηθεί η προβλεψιμότητα, η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό να ληφθούν υπόψη και να προβλεφθούν οι πιθανές επιπτώσεις του Brexit στον επιμερισμό των προσπαθειών. Από την άλλη πλευρά, η Νορβηγία και η Ισλανδία έχουν εκφράσει την πρόθεσή τους να συμμετάσχουν στην κοινή δράση που οργανώνεται από την ΕΕ, γεγονός το οποίο μπορεί επίσης να έχει αντίκτυπο στην εφαρμογή του επιμερισμού των προσπαθειών.

4.6. Λόγω αναπόφευκτων ελλείψεων όσον αφορά τον επιμερισμό των προσπαθειών, είναι σημαντικό να καθιερωθούν μηχανισμοί ευελιξίας και κανόνες προκειμένου να επιτευχθούν μέγιστα οφέλη όσον αφορά την αποδοτικότητα. Θα πρέπει επίσης να εξεταστούν νέα είδη διατομεακής ευελιξίας. Επιπλέον, πρέπει να υπάρχει ένα αποτελεσματικό και διαφανές σύστημα για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της ευελιξίας.

4.7. Η ευελιξία που παρέχεται από τη δυνατότητα εμπορίας ετήσιων δικαιωμάτων εκπομπής μεταξύ των κρατών μελών και εφαρμογής μέτρων σε άλλο κράτος συμβάλλει τόσο στην ενίσχυση της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας όσο και της δικαιοσύνης. Η δυνατότητα μεταφοράς δικαιωμάτων εκπομπής με την πάροδο του χρόνου είναι επίσης απαραίτητη και θα πρέπει να είναι λιγότερο περιορισμένη, διότι στην πράξη τα μέτρα μείωσης των εκπομπών δεν ακολουθούν γραμμική πορεία από έτος σε έτος.

4.8. Η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την επιλογή της χρήσης δικαιωμάτων εκπομπών από τον τομέα ΣΕΔΕ για την αντιστάθμιση των εκπομπών σε άλλους τομείς είναι ευπρόσδεκτη διότι αποσκοπεί επίσης στη βελτιστοποίηση της μείωσης των εκπομπών. Ταυτόχρονα, πρέπει να αναγνωριστεί το γεγονός ότι η ακύρωση δικαιωμάτων εκπομπών σε μία χώρα έχει επίσης αντίκτυπο στις άλλες χώρες, λόγω του συστήματος εμπορίας εκπομπών σε ολόκληρη την ΕΕ.

4.9. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τη δυνατότητα χρήσης απορροφήσεων διοξειδίου του άνθρακα και μείωσης των εκπομπών στον τομέα LULUCF για την αντιστάθμιση εκπομπών σε άλλους τομείς. Η πιθανή ένταξη της διαχείρισης των δασών στους μηχανισμούς ευελιξίας θα πρέπει να σχεδιαστεί κατά τρόπο που να παρέχει κίνητρα για την αιεφόρο διαχείριση και ανάπτυξη των δασών και να μην υπονομεύει τη χρήση των δασικών πόρων ως πρώτης ύλης της βιοοικονομίας.

## 5. Ειδικές παρατηρήσεις επί της πρότασης LULUCF

5.1. Ο ρόλος της γεωργίας και της δασοπονίας απαιτεί ολιστική προσέγγιση από την κλιματική πολιτική της ΕΕ. Πέρα από τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής, η γεωργία και η δασοπονία αντιμετωπίζουν επίσης την πρόκληση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή εφόσον είναι οι τομείς που έχουν πληγεί περισσότερο από τα δυσμενή κλιματικά φαινόμενα. Για τον λόγο αυτό, πρέπει να ενθαρρύνεται η πορεία μετριασμού με τον λιγότερο αρνητικό αντίκτυπο στην παραγωγή. Όπως αναφέρεται στην πρόταση της Επιτροπής, είναι σημαντικό να εξεταστεί η θέση της ΕΕ στην παγκόσμια σκηνή και να ληφθεί υπόψη η παγκόσμια αποτίμηση της συμφωνίας του Παρισιού, ιδίως όσον αφορά την περιβαλλοντική ακεραιότητα και τις πιθανές αρνητικές επιπτώσεις της διαρροής άνθρακα.

5.2. Σύμφωνα με τη συμφωνία του Παρισιού, οι ανθρωπογενείς εκπομπές αερίων θερμοκηπίου από πηγές και οι απορροφήσεις από δεξαμενές όπως τα δάση θα πρέπει να είναι σε ισορροπία έως το δεύτερο μισό του αιώνα. Επομένως, είναι ζωτικής σημασίας τα δάση να διατηρηθούν ως δεξαμενές και να αποφευχθεί ο κορεσμός του άνθρακα σε γηρασμένα δάση.

5.3. Η αειφόρος διαχείριση των δασών, σε συνδυασμό με τη χρήση του ξύλου ως πρώτης ύλης για προϊόντα και η υποκατάσταση των ορυκτών καυσίμων με τη βιοενέργεια, συνιστά αποτελεσματικό μέσο για τον έλεγχο των ισορροπιών του άνθρακα. Για να αποφευχθεί η υπονόμευση της περιβαλλοντικής ακεραιότητας, οι εκπομπές από καύσιμα από άλλους τομείς δεν θα πρέπει να αντισταθμίζονται από τις δασικές δεξαμενές κατά τρόπο που θα μπορούσε να μειώσει τη διαθεσιμότητα του ξύλου για χρήσεις στη βιοοικονομία.

5.4. Η διαχείριση των δασικών δεξαμενών δεν είναι απλώς θέμα δασικών εκτάσεων, αλλά αφορά κατά κύριο λόγο την ενίσχυση της ανάπτυξης των δασών μέσω της ενεργού διαχείρισης των δασών, καθώς και την αυξημένη χρήση προϊόντων ξύλου. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό το γεγονός τα προϊόντα υλοτομίας να συμπεριληφθούν στον τομέα LULUCF και τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν πλήρως τα προϊόντα υλοτομίας για την αποθήκευση διοξειδίου του άνθρακα και τις πιστώσεις που προκύπτουν. Επιπλέον, θα πρέπει οι εκπομπές που προκαλούνται από την αποψίλωση των δασών να μπορούν να αντισταθμίζονται από την αύξηση των δασικών πόρων που επιτυγχάνεται με την αειφόρο διαχείριση των δασών.

5.5. Για να αξιοποιηθεί το δυναμικό της αειφόρου διαχείρισης των δασών<sup>(1)</sup> στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής, η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να καταβάλει έντονες προσπάθειες για την ανάπτυξη λογιστικών κανόνων διαχείρισης των δασών. Οι κανόνες πρέπει να αντανακλούν τους πραγματικούς ρυθμούς ανάπτυξης και τα ποσοστά δέσμευσης, ούτως ώστε να αποφευχθεί το πρόβλημα με τους ισχύοντες κανόνες όπου σε ορισμένες περιπτώσεις οι πραγματικές δεξαμενές ορίζονται ως πηγές εκπομπής.

5.6. Οι προτεινόμενοι λογιστικοί κανόνες σχετικά με τα επίπεδα αναφοράς των δασών είναι πιο περίπλοκοι από ό, τι προηγουμένως και δεν ενθαρρύνουν επαρκώς την ενίσχυση της ανάπτυξης των δασών ή της βιοοικονομίας. Η ΕΟΚΕ προτείνει, αντί για τη θέσπιση υπερβολικά λεπτομερών κριτηρίων, τα εθνικά επίπεδα αναφοράς των δασών να καθοριστούν από τα κράτη μέλη σύμφωνα με την προβλεπόμενη χρήση των δασικών πόρων, διασφαλίζοντας παράλληλα ότι η ετήσια υλοτομία δεν υπερβαίνει την ετήσια ανάπτυξη σε μακροπρόθεσμη βάση.

5.7. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για την επισημάνση της Επιτροπής σύμφωνα με την οποία, για να αποφευχθεί η διπλή λογιστική καταγραφή των εκπομπών, η χρήση της βιομάζας στον τομέα της ενέργειας πρέπει να θεωρηθεί ουδέτερη ως προς το ισοζύγιο άνθρακα, όπως αναφέρεται στις κατευθυντήριες γραμμές της IPCC. Εξάλλου, οποιαδήποτε άλλη διπλή λογιστική καταγραφή των εκπομπών πρέπει να αποφεύγεται.

5.8. Η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να καταβάλει προσπάθειες για τη θέσπιση εξορθολογισμένων παγκόσμιων λογιστικών κανόνων για τον τομέα LULUCF. Για να ενθαρρυνθούν και άλλες χώρες να συμμετάσχουν στη διαδικασία, οι κανόνες θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν απλούστεροι. Σε διεθνές επίπεδο, η ΕΕ θα πρέπει επίσης να συνεισφέρει τη δική της γνώση σε σχέση με τα αποθέματα των δασικών πόρων και τις μεθόδους παρακολούθησης, ιδίως δε να αναπτύξει ένα ακριβές δορυφορικό σύστημα της ΕΕ που να παρέχει επικαιροποιημένα παγκόσμια δεδομένα.

5.9. Όπως και με τη διαχείριση των δασών, η ενεργός διαχείριση των καλλιεργήσιμων εκτάσεων και των βοσκοτόπων συμβάλλει επίσης στην καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος, συνεισφέροντας παράλληλα στην παγκόσμια επισιτιστική ασφάλεια. Η βελτίωση της διαχείρισης καλλιεργήσιμων εκτάσεων και των βοσκοτόπων, συμπεριλαμβανομένης της παραγωγικότητας του εδάφους, της συγκομιδής και της αναφύτευσης, ενισχύει την παγίδευση του διοξειδίου του άνθρακα και θα πρέπει, ως εκ τούτου, να πιστώνονται με τον προσήκοντα τρόπο. Ο περιορισμός της παραγωγής βιομάζας θα οδηγήσει μακροπρόθεσμα σε ολόένα και λιγότερη απομάκρυνση των αερίων θερμοκηπίου από την ατμόσφαιρα λόγω της μειωμένης φωτοσύνθεσης. Θα πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη η εξειδίκευση των οργανικών εδαφών και οι δυνατότητες που παρέχονται για τη συνέχιση της εκμετάλλευσής τους.

<sup>(1)</sup> Nabuurs et al. (2015). *A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets* (Ένας νέος ρόλος για τα δάση και τον δασικό τομέα στους στόχους της ΕΕ για το κλίμα μετά το 2020).

5.10. Για να αξιοποιηθεί πλήρως το σημαντικό δυναμικό της διαχείρισης των καλλιεργήσιμων εκτάσεων και των βοσκοτόπων για την αύξηση δέσμευσης άνθρακα στο έδαφος και να υποδειχθούν πιθανές βελτιώσεις στην απόδοση τους, η ΕΟΚΕ απευθύνει έκκληση για την ανάπτυξη λογιστικών κανόνων για τη βιομάζα που να αφορούν τα ετήσια και πολυετή μη ξυλώδη φυτά. Μια πιθανή δυναμική προσέγγιση της διαχείρισης του εδάφους που επικεντρώνεται στη βελτιστοποίηση των λειτουργιών του — λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές συνθήκες— όχι μόνο θα ωφελήσει το κλίμα και το περιβάλλον, αλλά και θα συμβάλει στην οικονομική βιωσιμότητα του γεωργικού τομέα, κυρίως δε των μικρών οικογενειακών εκμεταλλεύσεων.

5.11. Σε τελική ανάλυση, η επιτυχία στο Παρίσι επιτεύχθηκε με μια προσέγγιση από τη βάση προς την κορυφή για τον καθορισμό εθνικών στόχων, στη βάση των πλεονεκτημάτων και των ευκαιριών που παρέχονται από τα επιμέρους κράτη. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει επίσης τις διαφορές των κρατών μελών στον τομέα LULUCF. Οι πολιτικές πρέπει επομένως να προσαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και ο τομέας LULUCF να διατηρηθεί ως ξεχωριστός πυλώνας της πολιτικής για το κλίμα.

5.12. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει τα επιμέρους κράτη μέλη να εφαρμόσουν φιλόδοξες πολιτικές για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής στον τομέα LULUCF, δημιουργώντας παράλληλα ένα μακροπρόθεσμο όραμα για τη βιώσιμη χρήση της γης και τη δασοπονία, με τη συμμετοχή ιδίως της κοινωνίας των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία αυτή σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

5.13. Η χάραξη και η εφαρμογή στην πράξη φιλόδοξων πολιτικών απαιτεί σημαντικούς οικονομικούς πόρους. Για τον σκοπό αυτό η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή, πέραν των υφιστάμενων χρηματοδοτικών διευκολύνσεων, να δημιουργήσει ένα ξεχωριστό χρηματοδοτικό μέσο, από κοινού με την ΕΤΕπ, για την επίτευξη των στόχων αυτών. Επιπλέον, υπάρχει σαφής ανάγκη για αύξηση των επενδύσεων στην έρευνα και την ανάπτυξη για νέες μεθόδους μετριασμού των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

---



**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πολυετούς σχεδίου για τα βενθοπελαγικά αποθέματα της Βόρειας Θάλασσας και τις αλιευτικές δραστηριότητες εκμετάλλευσης των αποθεμάτων αυτών και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 676/2007 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1342/2008 του Συμβουλίου»**

[COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD)]

(2017/C 075/18)

Εισηγητής: ο κ. **Thomas McDONOGH**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 12.9.2016 Συμβούλιο, 26.9.2016
Νομική βάση	Άρθρο 43 παράγραφος 2 και άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Απόφαση του προεδρείου	20.9.2016
Αρμόδιο τμήμα	Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη και περιβάλλον
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	24.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	211/1/3

## 1. Γενικές και ειδικές παρατηρήσεις και συστάσεις

1.1. Η κοινή αλιευτική πολιτική θεσπίστηκε στις δεκαετίες του 1960 και του 1970 και χρειάζεται να αναθεωρείται συνεχώς. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της γι' αυτήν τη διαδικασία επικαιροποίησης της πολιτικής προκειμένου αυτή να συμβαδίζει με τις τεχνολογικές αλλαγές, με στόχο τη βελτίωση της διατήρησης των αλιευτικών αποθεμάτων και την προστασία τους. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τις πρωτοβουλίες που προτείνει η Επιτροπή, πολλές από τις οποίες είχαν προταθεί με την έκθεση της WGNSSK του 2016 <sup>(1)</sup>. Με τον τρόπο αυτό θα καταστεί δυνατή η επικαιροποίηση του αλιευτικού δικαίου και θα προστατευτεί μια ιδιαίτερα πολύτιμη βιομηχανία.

1.2. Η αλιεία στη Βόρεια Θάλασσα και σε παρακείμενες περιοχές είναι εξαιρετικά περίπλοκη, με τη συμμετοχή σκαφών από τουλάχιστον επτά παράκτια κράτη μέλη της ΕΕ και από τη Νορβηγία, με τη χρήση ευρείας ποικιλίας αλιευτικών εργαλείων με στόχο ένα ευρύ φάσμα ειδών ιχθύων και οστρακοειδών. Ένα βασικό ζήτημα είναι ότι πολλά από τα σημαντικότερα βενθοπελαγικά αποθέματα (δηλαδή εκείνα που ζουν πάνω ή κοντά στον βυθό της θάλασσας) αλιεύονται στο πλαίσιο μεικτού τύπου αλιείας. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι κάθε φορά που ένα σκάφος ανασύρει τα αλιευτικά του εργαλεία τα αλιεύματά του αποτελούνται από μείγμα διαφόρων ειδών. Η σύνθεση του μείγματος αυτού θα αλλάξει ανάλογα με το είδος των αλιευτικών εργαλείων που χρησιμοποιούνται και ανάλογα με το πότε και πού χρησιμοποιούνται.

1.3. Για τα αλιευτικά σκάφη που αλιεύουν αποθέματα τα οποία υπόκεινται σε συνολικά επιτρεπόμενα αλιεύματα (TAC) κάτι τέτοιο σημαίνει ότι η αλιεία θα πρέπει να διακόπτεται από τη στιγμή που η ποσόστωσή τους για το εν λόγω απόθεμα έχει εξαντληθεί. Πριν από την έκδοση του βασικού κανονισμού <sup>(2)</sup>, τα σκάφη δεν χρειαζόταν να σταματούν την αλιεία όταν η ποσόστωσή τους για ένα από αυτά τα είδη εξαντλείτο. Αντ' αυτού, μπορούσαν να συνεχίσουν την αλιεία για άλλο είδος-στόχο, και ως εκ τούτου συνεχίζονταν η αλιεία ειδών για τα οποία είχαν ήδη εξαντληθεί οι ποσοστώσεις τους, παρά το γεγονός ότι δεν μπορούσαν νομίμως να εκφορτώσουν τα εν λόγω αλιεύματα. Τα αλιεύματα αυτά που υπερέβαιναν την ποσόστωση έπρεπε να απορριφθούν. Όταν η ποσόστωση για το εν λόγω απόθεμα εξαντλείτο, παρεμποδίζονταν οι δυνατότητες συνέχισης της αλιείας για άλλα αποθέματα. Είναι επομένως επιθυμητό να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι ορισμένα αποθέματα αλιεύονται από κοινού στο πλαίσιο μεικτού τύπου αλιείας, κατά τον καθορισμό των TAC για τα αποθέματα αυτά. Μια τέτοια προσέγγιση αναμένεται ότι θα έχει θετικό αντίκτυπο τόσο στη διατήρηση όσο και στην εκμετάλλευση των αποθεμάτων. Η παρούσα πρόταση ακολουθεί αυτή την προσέγγιση.

<sup>(1)</sup> Έκθεση του Διεθνούς Συμβουλίου για την Εξερεύνηση των Θαλασσών (ICES), ομάδα εργασίας σχετικά με την αξιολόγηση των βενθοπελαγικών αποθεμάτων στη Βόρεια Θάλασσα και στο Skagerrak (WGNSSK), συγκλήθηκε στο Αμβούργο (Γερμανία) από τις 26 Απριλίου έως τις 5 Μαΐου 2016.

<sup>(2)</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1380/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με την Κοινή Αλιευτική Πολιτική, την τροποποίηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1954/2003 και (ΕΚ) αριθ. 1224/2009 και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2371/2002 και (ΕΚ) αριθ. 639/2004 και της απόφασης 2004/585/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 354 της 28.12.2013, σ. 22).

1.4. Ο βασικός κανονισμός έχει ως στόχο την επίλυση των προβλημάτων της υπεραλίευσης και των απορρίψεων ιχθύων κατά τρόπο αποτελεσματικότερο σε σχέση με τη νομοθεσία του παρελθόντος. Είναι σκόπιμο, συνεπώς, να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να αποφευχθούν οι αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες για τον αλιευτικό κλάδο. Το πρώτο βήμα προς την επίτευξη μιας τέτοιου είδους προσαρμοστικής διαχείρισης θα πρέπει να είναι η ενσωμάτωση όλων των σχετικών αποθεμάτων σε ένα ενιαίο σχέδιο διαχείρισης. Αυτό σημαίνει ότι τα ποσοστά-στόχοι θνησιμότητας λόγω αλιείας θα πρέπει, όπου αυτό είναι εφικτό, να εκφράζονται σε εύρος τιμών για κάθε απόθεμα, πράγμα που θα πρέπει να αποτελεί τη βάση για τον καθορισμό των ετήσιων συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων (TAC) ως προς τα συγκεκριμένα αποθέματα.

## 2. Άλλες παρατηρήσεις και συστάσεις

2.1. Πρέπει να συσταθεί μια ανεξάρτητη επιτροπή για την αναθεώρηση των εθνικών ποσοστώσεων. Ωστόσο, η αναγνώριση των αλιευτικών αποθεμάτων δεν εξαρτάται μόνον από τη θνησιμότητα λόγω αλιείας, αλλά και από άλλους παράγοντες, όπως η αλλαγή του κλίματος. Οποιαδήποτε πρωτοβουλία προς μια βιώσιμη αλιεία θα απαιτήσει την προσαρμογή των αλιευτικών σκαφών και εργαλείων (που είναι δαπανηρά), ισχυρά και αξιόπιστα επιστημονικά δεδομένα, και τη λήψη συστηματικών μέτρων για την κατάρτιση και ευαισθητοποίηση των αλιέων. Πρέπει επίσης να συνεκτιμηθεί η κοινωνική διάσταση της αλιείας, δεδομένου ότι οι μικρής κλίμακας αλιείς εκτοπίζονται από την αγορά. Μία από τις προτεραιότητες είναι η διατήρηση των υφιστάμενων θέσεων εργασίας στις κοινότητες πολλών παράκτιων περιοχών της ΕΕ που εξαρτώνται από την αλιεία.

2.2. Πρέπει να διενεργηθούν περαιτέρω έρευνες σχετικά με τις επιπτώσεις της ιχθυοκαλλιέργειας στα αποθέματα άγριων ψαριών. Ο άγριος σολομός απειλείται με εξαφάνιση, κυρίως λόγω της υπεραλίευσης καθώς και λόγω ανεπαρκούς ρύθμισης, αλλά οι επιπτώσεις, σε ποσοτικούς όρους, των ιχθυοτροφικών εκμεταλλεύσεων στον άγριο σολομό παραμένουν άγνωστες. Με την κατάλληλη εμπορία ο άγριος σολομός μπορεί να επιτύχει πρόσθετη απόδοση έναντι του σολομού εκτροφής. Η αγωνιστική αλιεία συμβάλλει σημαντικά στην οικονομία στις πιο απόμερες περιοχές: εκτιμάται ότι κάθε άγριος σολομός που αλιεύεται συνεισφέρει κατά μέσον όρο 1 200 ευρώ στην τοπική οικονομία, με τη μορφή αμοιβής που καταβάλλεται σε επαγγελματίες οδηγούς του κλάδου, εσόδων από τη διαμονή και μεταφορά συμμετεχόντων κ.λπ.

2.3. Πρέπει να ληφθούν μέτρα για την αναστροφή της μείωσης της αλιείας χελιού. Το πρόβλημα των αλιευμάτων ιχθυδίων πρέπει να αντιμετωπιστεί με την αύξηση του ελάχιστου μεγέθους ματιών των δίχτυων. Θα πρέπει επίσης να τεθούν περιορισμοί στα μονόκλωστα νήματα δίχτυα.

2.4. Εξάλλου, οι κυρώσεις για παραβιάσεις της αλιευτικής νομοθεσίας θα πρέπει να γίνουν αυστηρότερες. Πρέπει επίσης να ληφθούν αυστηρά μέτρα κατά της απασχόλησης παράνομων μεταναστών σε αλιευτικά σκάφη, πολλοί από τους οποίους δεν πληρώνονται καν αλλά κατ' ουσίαν είναι κρατούμενοι, καθώς κατάσχονται τα διαβατήριά τους (είναι γνωστό ότι αυτό συμβαίνει σε άτομα από την Κεντρική Αμερική). Οι συνθήκες διαβίωσης και εργασίας στη θάλασσα πρέπει να τηρούν τα υψηλότερα πρότυπα της ΕΕ. Το ίδιο ισχύει και για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Δέσμη μέτρων για τις αεροπορικές μεταφορές II»,**

**που αποτελείται από την**

**«Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και την ίδρυση Οργανισμού Αεροπορικής Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 216/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου»**

[COM(2015) 613 final — 2015/0277 (COD)]

**και την**

**«Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Αεροπορικής Ασφάλειας»**

[COM(2015) 599 final]

(2017/C 075/19)

Εισηγητής: **ο κ. Raymond HENCKS**

Συνεισηγητής: **ο κ. Stefan Back**

Αίτηση γνωμοδότησης	Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 19.1.2016
Νομική βάση	Άρθρο 100 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές και κοινωνία των πληροφοριών
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	15.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	184/01/02

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ διάκειται ευνοϊκά προς τη νέα προσέγγιση η οποία βασίζεται στην αξιολόγηση του κινδύνου και των επιδόσεων, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιοριστικοί κανόνες παραμένουν σε εφαρμογή εφόσον αυτό απαιτείται για λόγους ασφαλείας. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι για να είναι επιτυχής η υλοποίηση της αλλαγής μεθόδων εργασίας και νοοτροπίας απαιτούνται χρόνος και επαρκείς πόροι. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει επίσης ότι αυτή η μετάβαση πρέπει να πραγματοποιηθεί σε στενή συνεργασία με το προσωπικό και τους ενδιαφερόμενους φορείς.

1.2. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA) θα πρέπει να διαθέτει περισσότερες αρμοδιότητες όσον αφορά την ασφάλεια, σε συνεργασία και σε συμφωνία με τα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων όσον αφορά τους ειδικούς κανόνες για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, υπό τον όρο ότι παραχωρούνται στον EASA επαρκείς πόροι ώστε να μπορεί να εκτελεί επιτυχώς τα καθήκοντά του στον τομέα αυτό. Η ΕΟΚΕ πιστεύει επίσης ότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 300/2008 πρέπει να αναθεωρηθεί, λαμβανομένων υπόψη των εξελίξεων από το 2008.

1.3. Η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή στο ταχέως μεταβαλλόμενο πλαίσιο στο οποίο λειτουργεί η πολιτική αεροπορία, τόσο λόγω των ταχέων τεχνολογικών εξελίξεων, συμπεριλαμβανομένης της ψηφιοποίησης, όσο και λόγω της ανάπτυξης νέων επιχειρηματικών μοντέλων και νέων προτύπων απασχόλησης και παροχής υπηρεσιών. Η ΕΟΚΕ προσδίδει μεγάλη σημασία στην τακτική αξιολόγηση του νέου κανονισμού ανά πενταετία όπως προβλέπεται στην πρόταση. Είναι σημαντικό οι πιθανές πτυχές των εξελίξεων που αφορούν την προστασία και την ασφάλεια να αξιολογηθούν εξαντλητικά κατά την εκτίμηση αντίκτυπου καθώς και να αναληφθούν εγκαίρως τα κατάλληλα μέτρα.

1.4. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τη συμπεριληψη της επίγεια εξυπηρέτησης στο πεδίο εφαρμογής του υπό εξέταση κανονισμού, και προτείνει να προβλεφθεί απαίτηση πιστοποίησης για τους παρόχους υπηρεσιών επίγεια εξυπηρέτησης και για το προσωπικό με καθήκοντα κρίσιμα για την ασφάλεια.

- 1.5. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει την ανάπτυξη προτύπων πιστοποίησης για το πλήρωμα θαλάμου επιβατών, αλλά εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν προτείνει σύστημα αδειοδότησης για το πλήρωμα θαλάμου επιβατών.
- 1.6. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την ένταξη των μη επανδρωμένων αεροσκαφών στο πεδίο εφαρμογής της πρότασης και υπογραμμίζει τη σημασία της θέσπισης υψηλών προτύπων.
- 1.7. Η ΕΟΚΕ προειδοποιεί για τις περιττές περιπλοκές και τις διπλές απαιτήσεις πιστοποίησης ή ελέγχου όσον αφορά τον εξοπλισμό των αεροδρομίων, εκτός από τις περιπτώσεις που αυτό απαιτείται για λόγους ασφαλείας.
- 1.8. Η ΕΟΚΕ κρίνει θετικά τα καθήκοντα εποπτείας, συνεργασίας και παροχής βοήθειας που ανατίθενται από την πρόταση στις εθνικές αρχές, και ελπίζει ότι τούτα θα οδηγήσουν σε συνεχή υψηλά, εναρμονισμένα και αποδοτικά πρότυπα όσον αφορά την ασφάλεια, τη βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών και τη συγκριτική αξιολόγηση, προκειμένου να εξασφαλιστεί αποδοτικότερη χρήση των πόρων. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΟΚΕ σημειώνει το Ευρωπαϊκό σχέδιο Ασφάλειας της Αεροπορίας και το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Ασφάλειας της Αεροπορίας και τις δυνατότητες που θα παρέχουν στην ανάπτυξη και την εφαρμογή υψηλότερων και εναρμονισμένων προτύπων ασφαλείας.
- 1.9. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ του προτεινόμενου μηχανισμού για την εκούσια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις εθνικές αρχές στον EASA, συμπεριλαμβανομένων των ειδικών κανόνων για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.
- 1.10. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η δυνατότητα που παρέχεται στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε διάφορες χώρες της ΕΕ να επιλέγουν τον EASA ως αρμόδια αρχή, πρέπει να απαιτεί την ενημέρωση της αρμόδιας εθνικής αρχής ή των αρμόδιων εθνικών αρχών. Η παρεχόμενη στις προαναφερθείσες επιχειρήσεις δυνατότητα για την επιλογή του EASA ως αρμόδια αρχής δεν μπορεί να ισχύει για μέτρα που υπάγονται στα άρθρα 59 και 60.
- 1.11. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει τη σημασία της ανταλλαγής πληροφοριών και τονίζει ότι οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται με σκοπό τη βελτίωση της ασφάλειας δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται στο δικαστικό σύστημα παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως στις περιπτώσεις δόλου. Το πνεύμα δικαίου πρέπει να διαφυλαχθεί και η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει την πρότασή της για την ανάπτυξη και την εφαρμογή ενός «Χάρτη για το πνεύμα δικαίου».
- 1.12. Η ΕΟΚΕ σημειώνει επίσης την πρόταση να εισαχθεί διάταξη σχετικά με τις χρεώσεις των υπηρεσιών Ενυαίου Ουρανού ως μέσο χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων του EASA, παρά το γεγονός ότι οι ουσιαστικοί κανόνες για τις χρεώσεις αυτές θα ενσωματωθούν σε διατάξεις που δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί. Επίσης, δεν είναι σαφές με ποιον τρόπο οι προβλεπόμενες χρεώσεις θα αφορούν το σύστημα τελών διαδρομής, το οποίο τελεί επί του παρόντος υπό τη διαχείριση του Eurocontrol για λογαριασμό των κρατών που αποτελούν τα συμβαλλόμενα μέρη μιας πολυμερούς συμφωνίας. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα ήταν πρόωρο να νομοθετηθεί η χρήση μιας χρέωσης που δεν υφίσταται ακόμη, όταν οι επιλογές ως προς τη διαμόρφωσή της είναι πολυάριθμες. Συνεπώς, η ΕΟΚΕ προτείνει να απορριφθεί αυτή η πρόταση.
- 1.13. Λαμβάνοντας υπόψη ότι ο EASA προτίθεται να θεσπίσει κανόνες για την πιστοποίηση και τα κριτήρια ασφαλείας που αφορούν ενδεχομένως το ευρύ κοινό, η ΕΟΚΕ προτείνει αυτού του είδους τα κείμενα να μεταφράζονται σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ. Για λόγους διαφάνειας, η ιστοσελίδα του EASA θα πρέπει επίσης να διατίθεται και σε άλλες γλώσσες επιπλέον από την αγγλική. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΟΚΕ εφιστά επίσης την προσοχή στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως στο άρθρο 21.
- 1.14. Σχετικά με την πρόταση ελάφρυνσης των διατυπώσεων για την πλήρη μίσθωση αεροσκαφών, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι η πρόταση αφορά κατά κύριο λόγο την ασφάλεια, ενώ τα θέματα σχετικά με την πλήρη μίσθωση αφορούν τις εμπορικές πτητικές λειτουργίες, την πρόσβαση στην αγορά και τον ανταγωνισμό. Ενδέχεται επίσης να ενέχουν σημαντική κοινωνικο-οικονομική διάσταση. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ τάσσεται κατά της τροποποίησης των ουσιαστικών διατάξεων για την πλήρη μίσθωση σε αυτό το στάδιο, και θεωρεί ότι το ζήτημα αυτό πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο της αναθεώρησης του κανονισμού 1008/2008.
- 1.15. Όσον αφορά την εν εξελίξει αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 996/2010, η ΕΟΚΕ τονίζει τη σημασία του Ευρωπαϊκού δικτύου αρχών διερεύνησης αεροπορικών ατυχημάτων (ENCASIA) και θεωρεί απαραίτητο να παρέχονται επαρκείς πόροι για τη σημαντική αυτή δράση. Η ΕΟΚΕ παραπέμπει επίσης στη δήλωσή της όσον αφορά το «Πνεύμα δικαίου» στο σημείο 1.11 ανωτέρω.

## 2. Εισαγωγή

2.1. Η πρόταση κανονισμού για την ασφάλεια <sup>(1)</sup> (η πρόταση) προβλέπεται να αντικαταστήσει τον κανονισμό του 2008 <sup>(2)</sup>. Η πρόταση διατηρεί και/ή επικαιροποιεί ορισμένες διατάξεις του κανονισμού του 2008 και θεσπίζει νέα μέτρα. Η πρόταση βασίζεται στα πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) και σε δημόσιες διαβουλεύσεις που πραγματοποιήθηκαν με τα κράτη μέλη και ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εταίρων. Επίσης, βασίζεται σε έκθεση της Επιτροπής σχετικά με το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Αεροπορικής Ασφάλειας <sup>(3)</sup>, και σε διάφορες άλλες μελέτες. Είναι ένα βήμα προς την εφαρμογή της ανακοίνωσης με τίτλο *Στρατηγική για τις αερομεταφορές στην Ευρώπη* <sup>(4)</sup>.

2.2. Η πρόταση εισάγει προσέγγιση για τους κανόνες ασφαλείας η οποία βασίζεται στην πρόβλεψη, την εκτίμηση του κινδύνου και στις επιδόσεις, με σκοπό τη βελτίωση της αποδοτικότητας των πόρων και την καλύτερη στόχευση του έργου εποπτείας σε όλα τα επίπεδα. Στόχος είναι να καλυφθούν τα κενά στην ασφάλεια, καθώς και να ληφθούν περισσότερο υπόψη οι αλληλεξαρτήσεις της αεροπορικής ασφαλείας με άλλους τομείς, όπως η αεροπορική ασφάλεια και η προστασία του περιβάλλοντος.

2.3. Η πρόταση επιδιώκει τη διασφάλιση υψηλού βαθμού επιβολής και εποπτείας σε όλη την ΕΕ μέσω της στενής συνεργασίας των αρχών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων της ανταλλαγής πληροφοριών, του αποτελεσματικού ελέγχου και της παρακολούθησης. Ακόμη, επικαιροποιεί τον κανονισμό του 2008 για να καλύψει τις τεχνολογικές εξελίξεις, όπως τα μη επανδρωμένα αεροσκάφη.

2.4. Η Επιτροπή προβαίνει σε αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 996/2010 σχετικά με τη διερεύνηση και την πρόληψη ατυχημάτων και συμβάντων στην πολιτική αεροπορία (ο κανονισμός) και ζητά τη γνώμη της ΕΟΚΕ. [Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 996/2010]. Το 2010, η ΕΟΚΕ εξέδωσε γνωμοδότηση για τη σχετική πρόταση κανονισμού <sup>(5)</sup>.

## 3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τους στόχους της πρότασης όσον αφορά την ενίσχυση των κανόνων προστασίας και ασφαλείας στην πολιτική αεροπορία, καθώς και την αποσαφήνιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA) όσον αφορά την ασφάλεια. Η ΕΟΚΕ επικροτεί επίσης την πρόταση να παρέχει ο EASA τεχνική συνδρομή στην Επιτροπή κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας για την ασφάλεια και να δύναται να λαμβάνει σχετικά μέτρα, με τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη.

3.2. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA) θα πρέπει να διαθέτει περισσότερες αρμοδιότητες όσον αφορά την ασφάλεια, σε συνεργασία και σε συμφωνία με τα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων τους ειδικούς κανόνες για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, υπό τον όρο ότι παραχωρούνται στον EASA επαρκείς πόροι ώστε να μπορεί να εκτελεί επιτυχώς τα καθήκοντά του στον τομέα αυτό. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι οι εξελίξεις που σημειώθηκαν μετά το 2008 καθιστούν παρωχημένο τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 300/2008 για τη θέσπιση κοινών κανόνων στο πεδίο της ασφαλείας της πολιτικής αεροπορίας, με συνέπεια την ανάγκη επανεξέτασής του.

3.3. Με την πρόταση επιδιώκεται η κατάρτιση του κανονιστικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την αεροπορική ασφάλεια απέναντι στις προκλήσεις που θα παρουσιαστούν κατά τα προσεχή δέκα έως δεκαπέντε χρόνια. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι οι προβλέψεις για μια τόσο μακρά περίοδο θα ανατραπούν από τις τεχνολογικές εξελίξεις και τους διαρκώς μεταβαλλόμενους κινδύνους όσον αφορά την ασφάλεια όπως π.χ. η ανάπτυξη μη επανδρωμένων αεροσκαφών, οι νέες μορφές ηλεκτρονικού εγκλήματος, ο κίνδυνος που θέτουν τα λείζερ στις προσγειώσεις κ.λπ. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι κανόνες ασφαλείας της πολιτικής αεροπορίας πρέπει να επανεξετάζονται τακτικά και συχνά. Κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση για την αξιολόγηση του νέου κανονισμού ανά πενταετία.

3.4. Η ΕΟΚΕ επιβεβαιώνει <sup>(6)</sup> ότι η ασφάλεια αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο μιας βιώσιμης στρατηγικής για την αεροπορία και ότι δεν χωρούν συμβιβασμοί στον τομέα αυτόν. Πρέπει, λοιπόν, να εκτιμηθεί η προσέγγιση που προτείνεται στον υπό εξέταση κανονισμό σε σχέση με αυτές τις απαιτήσεις, κυρίως με βάση το στόχο της Επιτροπής <sup>(7)</sup> όσον αφορά τον ταχύτερο και αποτελεσματικότερο εντοπισμό και αναγνώριση των κινδύνων ασφαλείας με τη μετάβαση σε μια νοοτροπία εκτίμησης κινδύνων και επιδόσεων, με παράλληλη διατήρηση του ίδιου γενικού επιπέδου ασφαλείας.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 613 final.

<sup>(2)</sup> EE L 79 της 19.3.2008, σ. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 599 final.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 598 final, EE C 389 της 21.10.2016, σ. 86.

<sup>(5)</sup> EE C 21 της 21.1.2011, σ. 62.

<sup>(6)</sup> EE C 13 της 15.1.2016, σ. 169.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 598 final.

3.5. Η μέθοδος που προτείνεται αποσκοπεί σε μια περισσότερο αναλογική και ευέλικτη προσέγγιση στην κανονιστική ρύθμιση της ασφάλειας. Πρέπει να εντοπιστούν και να ελαττωθούν ταχύτερα και αποτελεσματικότερα οι κίνδυνοι για την ασφάλεια σύμφωνα με μια προσέγγιση που να βασίζεται στην εκτίμηση κινδύνων και επιδόσεων έτσι ώστε να επιτυγχάνεται υψηλότερο επίπεδο γενικής ασφάλειας. Η ΕΟΚΕ επικροτεί αυτήν την προσέγγιση, αλλά επισημαίνει ότι ορισμένοι περιοριστικοί κανόνες πρέπει να παραμείνουν σε ισχύ προκειμένου να διασφαλιστεί η ισοτιμία. Ακόμη, μια τόσο σημαντική μετάβαση απαιτεί επαρκείς πόρους και διαφανείς διεργασίες για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένου του προσωπικού, καθώς και παροχή του απαραίτητου χρόνου προκειμένου να επιτευχθεί αλλαγή νοοτροπίας ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η άρτια υλοποίηση της νέας προσέγγισης.

3.6. Μια μελέτη που ανέθεσε η Επιτροπή με αντικείμενο τη διαθεσιμότητα, την αποτελεσματικότητα της χρήσης και την εξέλιξη των ανθρωπίνων πόρων των αεροπορικών αρχών, καθώς και τη χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού συστήματος αεροπορικής ασφάλειας (υποστηρικτική μελέτη για τους πόρους) έδειξε ότι η ισορροπία μεταξύ των πόρων και του φόρτου εργασίας επιδεινώθηκε κατά την τελευταία δεκαετία και ότι υπάρχουν κενά όσον αφορά τα προσόντα του προσωπικού. Η μελέτη ορίζει μια σειρά επιλογών για την έξοδο από αυτό το δίλημμα. Η ΕΟΚΕ εμμένει ότι πρέπει να βρεθεί λύση στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου.

3.7. Σε μια δεύτερη μελέτη, σχετικά με τους μηχανισμούς επιδόσεων και την προσέγγιση βάσει επιδόσεων, διερευνήθηκαν οι δυνατότητες ενσωμάτωσης στοιχείων επιδόσεων στη διαχείριση της ασφάλειας της αεροπορίας (υποστηρικτική μελέτη για τις επιδόσεις). Το συμπέρασμα ήταν ότι αυτό είναι εφικτό, αλλά διατυπώνονται προειδοποιήσεις κατά της ταχείας εισαγωγής για τεχνικούς λόγους. Η μελέτη θεωρεί αδύνατο να υπολογιστούν ποσοτικά τα οφέλη μιας προσέγγισης βάσει επιδόσεων πριν από τη θέση σε εφαρμογή. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, τα συμπεράσματα αυτής της μελέτης αναδεικνύουν τη σημασία της συνετής και συνεκτικής εφαρμογής της νέας προσέγγισης.

3.8. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή στο ζήτημα της κοινωνίας και της κοινωνικής ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων των νέων μορφών απασχόλησης και των νέων μορφών επιχειρηματικών μοντέλων που συχνά συνδέονται με την ψηφιακή οικονομία στην αγορά αεροπορικών μεταφορών και στον αντίκτυπο των εξελίξεων αυτών στην ασφάλεια. Η ανακοίνωση σχετικά με μια στρατηγική για τις αερομεταφορές στην Ευρώπη <sup>(8)</sup> και διάφορες γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ <sup>(9)</sup> θεωρούν ότι πρέπει να εξεταστούν σοβαρά τα ζητήματα αυτά. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη κατά την εφαρμογή της πρότασης, μεταξύ άλλων κατά την αξιολόγηση του αντίκτυπου των μέτρων εφαρμογής.

3.9. Ο EASA θα αναλάβει την αξιολόγηση των επιδόσεων των οργανισμών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού σχεδίου ασφάλειας της αεροπορίας (EPAS) αλλά δεν έχει θέσει ακόμη στόχους επιδόσεων ασφάλειας για τους οργανισμούς υπό την ευθύνη του. Αυτό δείχνει για άλλη μια φορά τη σημασία της ταχείας εξεύρευσης αποτελεσματικής λύσης στα προβλήματα σχετικά με τους πόρους που αναφέρονται στο σημείο 3.6 ανωτέρω.

3.10. Οι κανόνες, οι δραστηριότητες και οι διαδικασίες που περιλαμβάνονται στο Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Αεροπορικής Ασφάλειας (EASP) πρέπει να παρακολουθούνται, προκειμένου να αξιολογείται η συνάφεια και η αποτελεσματικότητά τους. Η παρακολούθηση αυτή πρέπει να βασίζεται σε δείκτες όπως η κανονιστική συμμόρφωση, η συχνότητα ορισμένου τύπου ατυχημάτων ή συμβάντων ασφαλείας, ο αριθμός ατυχημάτων ή νεκρών και η ωριμότητα των συστημάτων διαχείρισης της ασφάλειας. Τέτοιοι δείκτες χρησιμοποιούνται από τα κράτη για τον προσδιορισμό του εθνικού «αποδεκτού επιπέδου επιδόσεων ασφαλείας», όπως απαιτεί ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ). Στην πρόταση δίνεται έμφαση δίνεται στη συνεργασία μεταξύ του EASA και των εθνικών αρχών, συμπεριλαμβανομένου του ρόλου του EASA στη διαχείριση του νέου αποθετηρίου πληροφοριών που προβλέπεται στα άρθρα 61 έως 63. Η ΕΟΚΕ τονίζει τη σημασία της κίνησης αυτής για τη βελτίωση του συστήματος εποπτείας και επιβολής.

## 4. Ειδικές παρατηρήσεις

### 4.1. Προστασία του περιβάλλοντος

Η ΕΟΚΕ εγκρίνει την προσθήκη νέας διάταξης σχετικά με περιβαλλοντικά ζητήματα, συμπεριλαμβανομένης της περιβαλλοντικής επισκόπησης που θα δημοσιεύεται από τον EASA ανά τριετία.

### 4.2. Αναγνώριση των πιστοποιήσεων τρίτων χωρών

Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει τη σημασία των συμφωνιών αμοιβαίας αναγνώρισης με σημαντικές χώρες εταίρους, προκειμένου να υποστηριχθεί ο κλάδος ηλεκτρονικών συστημάτων πτήσης της ΕΕ και το διεθνές εμπόριο στον τομέα αυτόν.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 598 final, τμήμα 2.3.

<sup>(9)</sup> EE C 13 της 15.1.2016, σ. 169, σημείο 3.1.3, EE C 13 της 15.1.2016, σ. 110, σημείο 2.7 και EE C 389 της 21.10.2016, σ. 86, σημείο 1.3.

### 4.3. Επίγεια εξυπηρέτηση

4.3.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι η επίγεια εξυπηρέτηση, ως σημαντικό κομμάτι της αλυσίδας ασφαλείας της πολιτικής αεροπορίας, έχει συμπεριληφθεί στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού.

4.3.2. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ προτείνει την απαίτηση πιστοποίησης για τους παρόχους επίγεια εξυπηρέτησης, καθώς και για το προσωπικό επίγεια εξυπηρέτησης με κρίσιμα καθήκοντα ασφαλείας. Οι ουσιώδεις απαιτήσεις που περιλαμβάνονται στο παράρτημα VII της πρότασης πρέπει να αναπτυχθούν και να αναλυθούν περαιτέρω, κυρίως όσον αφορά τα πρότυπα και τα προσόντα κατάρτισης.

4.3.3. Περαιτέρω ζητήματα που πρέπει να ληφθούν υπόψη περιλαμβάνουν τα εξής:

— τον αριθμό του προσωπικού και των διαφόρων παρόχων που σχετίζονται με το αεροσκάφος σε σχέση με τους χρόνους εξυπηρέτησης·

— τους κινδύνους για την υγεία από την έκθεση σε ατμοσφαιρική ρύπανση στον διάδρομο προσγείωσης/απογείωσης.

### 4.4. Εξοπλισμός αεροδρομίου

4.4.1. Όσον αφορά την απαίτηση πιστοποίησης για τον εξοπλισμό αεροδρομίου που ορίζεται στο άρθρο 31 του κανονισμού, η ΕΟΚΕ σημειώνει το γεγονός ότι ο εξοπλισμός αεροδρομίου πιστοποιείται κατά κανόνα βάσει συστημάτων ηλεκτρικού εξοπλισμού και άλλων. Ένα σύστημα περαιτέρω πιστοποίησης θα είχε ως αποτέλεσμα τον διπλασιασμό των κανονιστικών ρυθμίσεων ενώ θα επέφερε μηδενικά ή ασήμαντα οφέλη. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ προτείνει να αντικατασταθεί το προτεινόμενο άρθρο 31 από κείμενο που να δηλώνει ότι ο EASA ανταποκρίνεται δεόντως όταν τα δεδομένα ασφαλείας δείχνουν ότι ο εξοπλισμός που χρησιμοποιείται ή πρόκειται να χρησιμοποιηθεί σε αεροδρόμια που εμπίπτουν στον νέο κανονισμό συνιστά κίνδυνο για την ασφάλεια.

### 4.5. Πλήρωμα θαλάμου επιβατών

Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει τις νέες ουσιώδεις απαιτήσεις στο παράρτημα IV και την ενοποίηση των διατάξεων σχετικά με το πλήρωμα θαλάμου επιβατών στο άρθρο 21. Εκφράζει τη λύπη του διότι στην πρόταση χρησιμοποιείται ο όρος «βεβαίωση» και όχι σε «άδεια» παρά το γεγονός ότι οι απαιτήσεις στο παράρτημα IV τμήμα 4 σχετικά με τα πληρώματα θαλάμου επιβατών είναι αντίστοιχες με εκείνες που αιτιολογούν άδεια ή πιστοποιητικό. Για λόγους συνοχής, θα πρέπει, επομένως, να χορηγείται στο πλήρωμα θαλάμου επιβατών άδεια η οποία να εκδίδεται από την εθνική αεροπορική αρχή ή τον EASA.

### 4.6. Διατάξεις εγγύησης και ευελιξίας, μέτρα Οργανισμού

4.6.1. Η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή στην επέκταση των μέτρων εκτάκτου ανάγκης και των διατάξεων ευελιξίας στα άρθρα 59 και 60 της πρότασης έναντι των ισχυουσών διατάξεων των άρθρων 14 και 22 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 216/2008, ιδίως όσον αφορά τους περιορισμούς του χρόνου πτήσης και άλλα μέτρα που επηρεάζουν τις συνθήκες εργασίας του προσωπικού.

4.6.2. Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι η περίοδος των δύο μηνών χωρίς να ειδοποιηθεί ο EASA όσον αφορά τη λήψη διατάξεων διασφάλισης (άρθρο 59) ή διατάξεων ευελιξίας (άρθρο 60) δεν πρέπει να επεκταθεί. Στο ίδιο πνεύμα, η ΕΟΚΕ αντιτίθεται στην επέκταση σε οκτώ μήνες στα μέτρα που λαμβάνει ο Οργανισμός στο πλαίσιο του άρθρου 65 παράγραφος 4.

4.6.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να υπάρχει υποχρέωση επιδίωξης συμφωνίας εκ μέρους του ενδιαφερόμενου προσωπικού πριν από τη λήψη απόφασης σχετικά με τα μέτρα εκτάκτου ανάγκης και ευελιξίας που επηρεάζει τις συνθήκες εργασίας του προσωπικού. Σε περιπτώσεις όπου έχει ληφθεί απόφαση χωρίς την εν λόγω σύμφωνη γνώμη, ο EASA θα πρέπει να ξεκινήσει αμέσως τη διαδικασία αξιολόγησης που προβλέπεται στο άρθρο 59 παράγραφος 2 και στο άρθρο 60 παράγραφος 2.

### 4.7. Συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών και του EASA, μετατόπιση αρμοδιοτήτων

4.7.1. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την πρόταση για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών, της Επιτροπής και του EASA όσον αφορά την πιστοποίηση, την εποπτεία και την επιβολή. Υποστηρίζει μέτρα όπως η συγκρότηση σώματος επιθεωρητών και η επείγουσα μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στον EASA εφόσον το γεγονός αυτό δεν επηρεάζει αρνητικά τους όρους και τις προϋποθέσεις απασχόλησης των εμπλεκόμενων εργαζομένων. Τόσο τα κριτήρια για επείγουσα μεταβίβαση όσο και οι απαιτήσεις για την επιστροφή της εποπτείας στο κράτος μέλος πρέπει να τεκμηριώνονται σαφώς.

4.7.2. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει τον εθελοντικό χαρακτήρα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από κράτος μέλος στον EASA, σύμφωνα με το άρθρο 53, εκτός από την επείγουσα μεταβίβαση δυνάμει του άρθρου 55, για την επίλυση επειγουσών ελλείψεων ασφαλείας. Το άρθρο 53 παράγραφος 2 τελευταίο εδάφιο διασφαλίζει ότι οι μεταφορές πραγματοποιούνται λαμβάνοντας δεόντως υπόψη την εθνική νομοθεσία και τη συναίνεση του οικείου κράτους μέλους. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι δικονομικές και άλλου είδους εγγυήσεις διασφαλίζουν την επαρκή λειτουργία της μεταβίβασης, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη την ασφάλεια δικαίου. Η ΕΟΚΕ τάσσεται επομένως υπέρ του προτεινόμενου μηχανισμού μεταβίβασης.

4.7.3. Η ικανότητα των κρατών μελών να μεταβιβάζουν την εποπτεία σε άλλο κράτος μέλος πρέπει να παραμείνει σε οικειοθελή βάση, και να παρέχεται η δυνατότητα στο κράτος μέλος να ανακτήσει την εξουσία που μεταβίβασε.

4.7.4. Η ΕΟΚΕ σημειώνει τη θέσπιση της δυνατότητας που παρέχεται στις πολυεθνικές επιχειρήσεις να επιλέγουν τον EASA ως την αρμόδια αρχή τους. Σύμφωνα με τις απόψεις της σχετικά με την εκούσια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση αυτή, με την επιφύλαξη της συγκατάθεσης της αρμόδιας εθνικής αρχής ή εθνικών αρχών και με την προϋπόθεση ότι αυτό το μέτρο δεν θίγει τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης του ενδιαφερόμενου προσωπικού.

#### 4.8. Συλλογή, ανταλλαγή και ανάλυση πληροφοριών

4.8.1. Σύμφωνα με τις προτάσεις αυξημένης συνεργασίας μεταξύ του EASA και των Εθνικών Αρχών Αεροπορίας, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τις ενισχυμένες διατάξεις σχετικά με τη συλλογή, ανταλλαγή και ανάλυση πληροφοριών. Εντούτοις, ζητεί να αναληφθεί περαιτέρω δράση προκειμένου να εξασφαλιστεί η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα όπως η συμπερίληψη του στοιχείου αυτού στο σύστημα ελέγχου IT ή η βελτίωση του επιπέδου ανωνυμίας των δεδομένων. Προκειμένου να αυξηθεί η διαφάνεια, τα ανωνυμοποιημένα δεδομένα πρέπει να διατίθενται σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

4.8.2. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει επίσης τη δημιουργία ενός αποθετηρίου που θα περιλαμβάνει τις πιστοποιήσεις, τα διαπιστευτήρια, τα μέτρα, τις αποφάσεις της Επιτροπής, τις αποφάσεις των κρατών μελών, τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, τις ειδοποιήσεις, τις αιτήσεις και λοιπές πληροφορίες.

#### 4.9. Διαχείριση της αεροπορικής ασφαλείας

4.9.1. Αν και η ΕΟΚΕ στηρίζει τη συμπερίληψη της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Ασφάλειας της Αεροπορίας (EIPAA) και στα εθνικά προγράμματα ασφαλείας της αεροπορίας, επισημαίνει την πρόκληση να καταστούν τα μέτρα και το σχετικό υλικό εύληπτα για τους εργαζομένους στην πρώτη γραμμή. Ως εκ τούτου, είναι ουσιώδους σημασίας το EASP και τα εθνικά σχέδια να βασίζονται, ει δυνατόν, σε μια προσέγγιση από τη βάση προς την κορυφή. Σε αντίθετη περίπτωση, τα κείμενα ενδέχεται να μη συμβάλουν στην επίτευξη των επιδιωκόμενων αλλαγών.

#### 4.10. Μη επανδρωμένα αεροσκάφη (drones)

4.10.1. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την ένταξη των μη επανδρωμένων αεροσκαφών στο πεδίο εφαρμογής της πρότασης, αλλά επαναλαμβάνει την έκκλησή της για σύνεση κατά την εφαρμογή της προσέγγισης βάσει επιδόσεων.

4.10.2. Ως εκ τούτου, πρέπει να αναπτυχθούν ολοκληρωμένοι κανονισμοί για τη διασφάλιση του κατάλληλου επιπέδου ασφαλείας. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η διασφάλιση της συμβατότητας των εν λόγω νέων αεροπορικών δραστηριοτήτων που αφορούν μη επανδρωμένα αεροσκάφη με τη γενική εναέρια κυκλοφορία αποτελεί πρόκληση, άρα η κανονιστική ρύθμιση του θέματος είναι καίρια. Η διαχείριση της αεροπορικής ασφαλείας είναι από μόνη της ιδιαίτερα περίπλοκη και οι ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας φέρουν σημαντικές ευθύνες· συνεπώς, η ΕΟΚΕ ζητεί να μην ανατεθούν αδικαιολόγητες ευθύνες στους εν λόγω εργαζομένους προκειμένου να προσαρμοστούν σε μια κατάσταση πτήσης μη επανδρωμένων αεροσκαφών. Πρέπει να τεθεί σε εφαρμογή μια συνεκτική προσέγγιση όσον αφορά τις άδειες εκμετάλλευσης και κατοχής των μη επανδρωμένων αεροσκαφών, η οποία να αφορά και την καταχώριση. Η υποχρέωση έκδοσης άδειας χρήσης, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά των μη επανδρωμένων αεροσκαφών, ενδέχεται να προκαλέσει ευαισθητοποίηση, εφόσον απαιτεί γνώση των εφαρμοστέων κανονισμών και περιορισμών και, αναμένεται ότι θα συμβάλει στην ανάπτυξη των απαραίτητων δεξιοτήτων.

#### 4.11. Απειλές στον κυβερνοχώρο

4.11.1. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ιδιαίτερη ανησυχία της για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο. Παρά την ψηφιοποίηση, ο άνθρωπος παράγοντας θα παραμείνει καίριος στην επαλήθευση δεδομένων και στην προστασία από έκνομες ενέργειες. Μολονότι η διαθεσιμότητα σχετικών δεδομένων επί του σκάφους βελτιώνει την ασφάλεια, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι το πλήρωμα πτήσης πρέπει να διατηρεί τον έλεγχο του αεροπλάνου. Επίσης, πρέπει να αναπτυχθεί ένα ισχυρό σύστημα προστασίας κατά των απειλών στον κυβερνοχώρο από τα μη επανδρωμένα αεροσκάφη.



#### 4.12. Μετάβαση σε μια προσέγγιση βάσει επιδόσεων

4.12.1. Ένα από τα κυριότερα πλεονεκτήματα του βασισμένου στη συμμόρφωση συστήματος είναι η διασφάλιση ισότιμης μεταχείρισης των φορέων εκμετάλλευσης. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η μετάβαση σε ένα σύστημα που βασίζεται στην αξιολόγηση κινδύνων και στις επιδόσεις πρέπει να διευκολύνει τις προσαρμογές σε μια νέα νοοτροπία και να διατηρεί την εμπιστοσύνη στο σύστημα ασφαλείας και στην ικανότητά του να επιτυγχάνει διαρκή βελτίωση του επιπέδου ασφαλείας στο πλαίσιο ενός συστήματος βάσει επιδόσεων. Αυτό προϋποθέτει ρύθμιση και προσαρμογή σε όλα τα επίπεδα. Στις γενικές παρατηρήσεις που διατυπώνει στα σημεία 3.4 και 3.5 ανωτέρω, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι τα ακόλουθα στοιχεία είναι ουσιαστικά για μια επιτυχή μετάβαση:

- επαρκείς πόροι που θα εγγυώνται επαρκή επίπεδα ασφαλείας ανά πάσα στιγμή·
- η μετάβαση πρέπει να υλοποιηθεί κατά τρόπο που να διασφαλίζει ότι οι συνθήκες εργασίας του προσωπικού μπορούν να σχεδιάζονται εκ των προτέρων. Πρέπει να υπάρχει διαφάνεια σχετικά με τις σχεδιαζόμενες αλλαγές·
- η υλοποίηση του νέου συστήματος πρέπει να συνοδεύεται από διαρκή διάλογο με τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένου του κοινωνικού διαλόγου·
- ο ρυθμός εφαρμογής οφείλει να επιτρέπει την ασφαλή μετάβαση στο νέο σύστημα, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη διαμόρφωσης νέας νοοτροπίας.

4.12.2. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι μια σταδιακή μετάβαση σε ένα νέο σύστημα και σε μια νέα νοοτροπία θα απαιτήσει χρόνο. Προς το παρόν, υπάρχουν αμφιβολίες σχετικά με το εάν θα επιτευχθεί πλήρης ασφάλεια χάρη σε κανόνες που βασίζονται στις επιδόσεις.

#### 4.13. Αναφορά περιστατικών και πνεύμα δικαίου

4.13.1. Όπως και σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της <sup>(10)</sup>, η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι το πνεύμα δικαίου πρέπει να εφαρμόζεται στο σύνολο του κλάδου των αερομεταφορών. Η ΕΟΚΕ αμφιβάλλει αν η πρόταση ή οποιαδήποτε άλλη υφιστάμενη νομοθεσία της ΕΕ αρκεί από μόνη της για να επιτύχει τη συμμόρφωση με το πνεύμα δικαίου. Χρειάζεται να γίνουν πολλά στα κράτη μέλη για την προώθηση του πνεύματος δικαίου και τη διαφύλαξη ενός σαφούς και προβλέψιμου διαχωρισμού μεταξύ εκθέσεων ασφαλείας και δικαστικού συστήματος. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει την πρότασή της για τη θέσπιση χάρτη ή κώδικα δεοντολογίας για τη στήριξη των ορθών πρακτικών.

#### 4.14. Πρόστιμα και ποινές

4.14.1. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι το ισχύον σύστημα προστίμων και περιοδικών χρηματικών προστίμων έχει αποδειχθεί αναποτελεσματικό. Η διατύπωση του άρθρου 72 παράγραφος 1 που ορίζει ότι «Η Επιτροπή δύναται [...] να επιβάλει σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο [...] πρόστιμο» θα πρέπει να μεταβληθεί σε «Η Επιτροπή οφείλει[...]...». Θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το άρθρο 72 παράγραφος 3, εξακολουθεί να παρέχει περιθώριο εκτιμήσεως. Η Επιτροπή, όταν εξετάζει κατά πόσον πρέπει να επιβληθεί ή όχι πρόστιμο, οφείλει να συνεργάζεται με τις αρμόδιες εθνικές αρχές, προκειμένου να ακολουθείται συνεκτική προσέγγιση με την επιβολή του εθνικού δικαίου.

#### 4.15. Χρηματοδότηση του EASA

Η ΕΟΚΕ θεωρεί πρόωρη και εξαιρετικά ασαφή την πρόταση να συνυπολογίζονται τα τέλη που θα καταβάλλονται σύμφωνα με τις (μελλοντικές) διατάξεις του κανονισμού για την Υλοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού. Για παράδειγμα, δεν είναι σαφές εάν θα δημιουργηθεί χωριστό σύστημα χρέωσης για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό ή εάν επιδιώκεται η τροποποίηση των υφιστάμενου συστήματος τελών διαδρομής που βρίσκεται σήμερα υπό τη διαχείριση του Eurocontrol. (Πολυμερής συμφωνία σχετική με τα τέλη διαδρομής — Μη επίσημη έκδοση — Οκτώβριος 2006, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα του Eurocontrol). Επιπλέον, δεν είναι σαφές εάν οι προβλεπόμενες χρεώσεις θα αφορούν μόνο υπηρεσίες του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, ή θα χρησιμοποιούνται και για τη χρηματοδότηση του γενικού προϋπολογισμού του Οργανισμού. Για τους λόγους αυτούς, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η παρούσα πρόταση είναι πρόωρη και πρέπει να απορριφθεί.

#### 4.16. Μέθοδοι εργασίας και συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών

4.16.1. Η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών είναι και πρέπει να παραμείνει ουσιαστικό χαρακτηριστικό του έργου του EASA. Συνεπώς, προτείνουμε η φράση «οσάκις απαιτείται» να αφαιρεθεί από το άρθρο 104 παράγραφος 1 στοιχείο β) προς αποφυγή αυθαίρετων αποφάσεων για το κατά πόσον τα ενδιαφερόμενα μέρη θα συμμετέχουν ή όχι στις δραστηριότητες του Οργανισμού.

<sup>(10)</sup> EE C 21 της 21.1.2011, σ. 62 και EE C 198 της 10.7.2013, σ. 73.

#### 4.17. Γλωσσικό καθεστώς

Παρά το γεγονός ότι η αγγλική ομιλείται ευρέως στην κοινότητα αερομεταφορών, εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένες γεωγραφικές περιοχές και τομείς δραστηριοτήτων όπου επικρατούν οι εθνικές γλώσσες. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι, σύμφωνα με την απαγόρευση διακρίσεων για λόγους γλώσσας που θεσπίζεται στο άρθρο 21 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων, τουλάχιστον οι προδιαγραφές πιστοποίησης και τα αποδεκτά μέσα συμμόρφωσης πρέπει να μεταφραστούν και να δημοσιευτούν σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ. Επιπλέον, ο δικτυακός τόπος του EASA πρέπει να διατίθεται και σε άλλες γλώσσες της ΕΕ εκτός από την αγγλική, προκειμένου να αυξηθεί η διαφάνεια και η ευαισθητοποίηση του κοινού.

#### 4.18. Εσωτερική διάρθρωση

Η προτεινόμενη διατύπωση του άρθρου 90 θα προσδώσει σημαντικά μεγαλύτερη εξουσία στην Επιτροπή εις βάρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ επιμένει ότι ένας εκπρόσωπος της Επιτροπής και ένας εκπρόσωπος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πρέπει να περιλαμβάνονται στο διοικητικό συμβούλιο.

#### 4.19. Μισθώσεις

Η ΕΟΚΕ εκφράζει την έντονη αντίθεσή της στην πρόταση για την τροποποίηση των διατάξεων του κανονισμού 1008/2008 σχετικά με τη μίσθωση. Δεδομένου ότι η αξιολόγηση του εν λόγω κανονισμού έχει προγραμματιστεί για την περίοδο 2017-2018, το ζήτημα πρέπει να εξεταστεί χωριστά.

#### 5. Αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 996/2010 σχετικά με τη διερεύνηση και την πρόληψη ατυχημάτων και συμβάντων στην πολιτική αεροπορία

Όπως αναφέρεται ήδη στο σημείο 4.13 ανωτέρω, η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει, αφενός, την ανάγκη διασφάλισης του πνεύματος δικαίου και, αφετέρου, την πρότασή της για έναν Χάρτη για το σκοπό αυτό. Η ΕΟΚΕ στηρίζει μια προσέγγιση μη δεσμευτικού δικαίου καθώς και την επιτυχημένη συνεργασία με το ECANSIA ως μέσο συγκέντρωσης πόρων και γνώσεων, ενθάρρυνσης μελετών και διατύπωσης συστάσεων ασφαλείας καθώς και θέσπισης σημείων αναφοράς. Προς τούτο, είναι καίριο να διατεθούν επαρκείς πόροι.

Κατά την ΕΟΚΕ, οι μελλοντικές εργασίες στον τομέα που διέπεται από τον υπό εξέταση κανονισμό θα πρέπει να εστιαστούν στην κατάλληλη εφαρμογή και όχι στην αλλαγή του νομικού πλαισίου.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών: Επιγραμμικές πλατφόρμες και ψηφιακή ενιαία αγορά — Ευκαιρίες και προκλήσεις για την Ευρώπη»**

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Εισηγητής: **ο κ. Thomas McDONOGH**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 25.5.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο τμήμα	Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	15.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	175/0/3

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για το σχέδιο δράσης που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το οποίο περιλαμβάνει: επανεξέταση των οδηγιών για τις τηλεπικοινωνίες και για την προστασία της ιδιωτικής ζωής στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες όσον αφορά τη θέση των υπηρεσιών διαδικτυακών επικοινωνιών ανταλλαγής επιφυών μηνυμάτων («over-the-top» — OTT), καταγραφή των εθελοντικών μέτρων που έχουν ληφθεί σε σχέση με τις πλατφόρμες — η οποία ενδέχεται να οδηγήσει στην έκδοση εγγράφου καθοδήγησης—, διαπίστωση στοιχείων σχετικά με τις διεπιχειρησιακές πρακτικές (B2B), χρηματοδότηση έργων ανοικτών δεδομένων και, τέλος, καθορισμό στρατηγικής για τη διευκόλυνση και την υποστήριξη της εμφάνισης ανταγωνιστικών πλατφορμών στην ΕΕ.

1.2. Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι πολλές επιγραμμικές πλατφόρμες αποτελούν σημαντικά στοιχεία της συνεργατικής οικονομίας και επιβεβαιώνει τα ευρήματά της σε σχέση με τη συνεργατική οικονομία, ιδίως όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών, τους μισθωτούς εργαζόμενους και τους αυτοαπασχολούμενους.

1.3. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εκφράζει την ανησυχία ότι ο ρυθμός με τον οποίο καταρτίζονται οι κανονισμοί και οι στρατηγικές της ΕΕ δεν μπορεί να συμβαδίσει με την ταχύτητα των εξελίξεων στις ψηφιακές αγορές, πόσο μάλλον η εφαρμογή τους στο επίπεδο των κρατών μελών. Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να γνωρίσει με ποιον τρόπο θα μπορούσε να ενισχυθεί ο συντονισμός μεταξύ των διαφορετικών μερών στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη, καθώς και τι είδους μηχανισμοί θα ήταν χρήσιμοι.

1.4. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι είναι απαραίτητο να αποφευχθεί ο κίνδυνος κατακερματισμού, η δε ΕΕ να υιοθετήσει ενιαία προσέγγιση. Σε αντίθετη περίπτωση, η ύπαρξη διαφορετικών εθνικών κανόνων θα δημιουργήσει αβεβαιότητα, θα δυσχεράνει την επέκταση των νεοσύστατων επιχειρήσεων και ενδεχομένως θα περιορίσει τη διαθεσιμότητα ψηφιακών υπηρεσιών. Αυτό επείγει ακόμη περισσότερο καθώς ορισμένα κράτη μέλη ήδη ετοιμάζονται να εισαγάγουν ειδικά μέτρα —ή εξετάζουν αυτό το ενδεχόμενο— για την αντιμετώπιση των αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, πράγμα που υπάρχει κίνδυνος να προκαλέσει κατακερματισμό της ενιαίας ψηφιακής αγοράς.

1.5. Στην ανακοίνωση δεν περιλαμβάνονται συγκεκριμένες προτάσεις, παρουσιάζονται δε ελάχιστες αξιολογές λύσεις. Παρ' ότι σκιαγραφούνται συνοπτικά ορισμένες λύσεις, οι απαντήσεις στα πραγματικά μείζονα ερωτήματα σχετικά με το κατά πόσον οι πλατφόρμες είναι επιζήμιες για τους προμηθευτές τους σε ορισμένες αγορές μετατίθενται για το μέλλον.

1.6. Το γεγονός ότι οι επιγραμμικές πλατφόρμες έχουν πλέον εξαπλωθεί έχει αποφέρει τεράστια οφέλη στους προμηθευτές, στους καταναλωτές και εν γένει στην οικονομία και στους διάφορους τρόπους ζωής. Ωστόσο, προβλήματα υπάρχουν και θα προκύψουν και άλλα· γι' αυτό και η ΕΟΚΕ συνιστά να προσδιοριστούν με μεγαλύτερη ακρίβεια οι σοβαρότερες ζημιές για τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές και στη συνέχεια να εξεταστεί με αποδοτικό και σαφή τρόπο ο βαθμός στον οποίο οι σχετικές ανησυχίες είναι κοινές σε όλες τις επιγραμμικές πλατφόρμες, και κατά πόσον συνδέονται με συγκεκριμένους τομείς ή με μεμονωμένες εταιρείες. Η ΕΟΚΕ ζητεί επίσης να αναπτυχθεί διατομεακή συνεργασία και να προβλεφθεί η παρακολούθηση της ανάπτυξης που θα έχουν οι επιγραμμικές πλατφόρμες, με σκοπό την αντιμετώπιση των προβλημάτων που θα προκύψουν συν τω χρόνω.

1.7. Η ΕΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σκοπεύει να διερευνήσει μέτρα για τη διευκόλυνση της αλλαγής πλατφόρμας και της φορητότητας των δεδομένων μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών επιγραμμικών πλατφορμών και υπολογιστικού νέφους, τόσο για επιχειρήσεις όσο και για ιδιώτες.

1.8. Η ΕΟΚΕ ζητεί να καταρτιστούν προγράμματα για την αύξηση της ευαισθητοποίησης ως προς τα θέματα αυτά και την προώθηση του ψηφιακού γραμματισμού για όλους τους πολίτες κάθε ηλικίας, μεταξύ των οποίων οι νεότεροι και οι ηλικιωμένοι είναι οι πλέον ευάλωτοι. Η ΕΟΚΕ θα επιθυμούσε να προβλεφθεί συστηματική εκπαίδευση στον συγκεκριμένο τομέα ως ευρωπαϊκό πρότυπο.

1.9. Η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να εξετάσει επιμελώς την ανάγκη οι πλατφόρμες να προβάλλουν εύχρηστες περιλήψεις, να καθιστούν σαφείς τις περιπτώσεις στις οποίες εφαρμόζεται εξατομικευμένη τιμολόγηση, καθώς και τη βάση επί της οποίας κατατάσσουν τα αποτελέσματα, και να παρέχουν επίσης τη δυνατότητα άνευ όρων και διοικητικά ευχερούς άσκησης του δικαιώματος στη λήθη.

1.10. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τη δήλωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι συνεργάζεται με επιγραμμικές πλατφόρμες για την κατάρτιση κώδικα δεοντολογίας, με σκοπό την καταπολέμηση της ρητορικής μίσους στο διαδίκτυο και του περιεχομένου που είναι βλαβερό για τους ανήλικους. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ κρίνει επίσης αναγκαία τη θέσπιση κάποιας μορφής κυρώσεων για όσους αμελούν εν γνώσει τους να αποσύρουν περιεχόμενο αυτού του είδους.

1.11. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την απογοήτευσή της για το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέβλεψε για μία ακόμη φορά την κοινωνική διάσταση των επιγραμμικών πλατφορμών. Η ΕΟΚΕ τονίζει την ανάγκη να προσδιοριστεί με μεγαλύτερη ακρίβεια η κοινωνική ευθύνη που οι εν λόγω πλατφόρμες έχουν απέναντι στους εργαζομένους τους —τόσο απέναντι σε αυτούς που εργάζονται σε μόνιμη βάση όσο και απέναντι σε εκείνους που εργάζονται σύμφωνα με νέες μορφές απασχόλησης. Η δεύτερη περίπτωση χρήζει ιδιαίτερη προσοχής, θα πρέπει δε να διασφαλίζονται σε όλους τους εργαζομένους σε πλατφόρμες δικαίες συνθήκες εργασίας, κοινωνική προστασία, υγεία και ασφάλεια στην εργασία, κατάρτιση, δυνατότητες συλλογικής διαπραγμάτευσης και συνδικαλιστικά δικαιώματα <sup>(1)</sup>, και να αναγνωρίζονται με τον τρόπο αυτό οι προκλήσεις που απορρέουν από τις επιγραμμικές πλατφόρμες στη συνεργατική οικονομία.

1.12. Σε αντίθεση με την εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο είναι σε μεγάλο βαθμό επαρκές, η ΕΟΚΕ ζητεί να θεσπιστεί πλαίσιο της ΕΕ για τον πληθοπορισμό, ούτως ώστε να αποτρέπεται η υποβάθμιση ή η παράκαμψη των ελάχιστων ορίων αμοιβών, των κανονισμών περί χρόνου εργασίας και των κανονισμών κοινωνικής ασφάλισης.

1.13. Η ΕΟΚΕ προτρέπει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εξετάσει ενδελεχώς τις φορολογικές παραμέτρους που συνδέονται με τη δραστηριότητα που αναπτύσσουν οι επιγραμμικές πλατφόρμες, με σκοπό την εξάλειψη πρακτικών που αντιβαίνουν στους ισότιμους όρους ανταγωνισμού.

## 2. Κύρια σημεία της ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

2.1. Με την πρόσφατη ανακοίνωσή της και με το αντίστοιχο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της, αλλά και με τη στρατηγική της για την ψηφιακή ενιαία αγορά γενικότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει να ενθαρρύνει την καινοτομία στις επιγραμμικές πλατφόρμες, καθώς και τον μεταξύ τους αποτελεσματικό ανταγωνισμό, μεριμνώντας παράλληλα για την προστασία των δικαιωμάτων και της ιδιωτικής ζωής των καταναλωτών.

2.2. Στην ανακοίνωση περιγράφονται τα βασικά ζητήματα που προσδιορίστηκαν κατά την αξιολόγηση των επιγραμμικών πλατφορμών που διενήργησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και καθορίζεται η προσέγγισή της για τις επιγραμμικές πλατφόρμες στο μέλλον.

2.3. Στην ανακοίνωση δεν προτείνεται συνολική δέσμη νέων κανονισμών της ΕΕ σχετικά με τις πλατφόρμες.

2.4. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει μόνο τη θέσπιση ρυθμιστικών μέτρων για να αντιμετωπιστούν σαφώς καθορισμένα προβλήματα σχετικά με συγκεκριμένο τύπο ή δραστηριότητα των επιγραμμικών πλατφορμών και όχι τη θέσπιση προληπτικών κανόνων, που ενδέχεται να είναι αποτρεπτικοί για την καινοτομία.

2.5. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι επιγραμμικές πλατφόρμες έχουν διάφορες μορφές και μεγέθη και εξελίσσονται διαρκώς, πράγμα που σημαίνει ότι δεν υπάρχει συναίνεση ως προς έναν ενιαίο ορισμό των επιγραμμικών πλατφορμών.

2.6. Κατά την άποψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η υιοθέτηση μιας προσέγγισης «ενιαίας αντιμετώπισης» για τη ρύθμιση του τομέα των πλατφορμών δεν θα ήταν ο κατάλληλος τρόπος για την αντιμετώπιση των διαφορετικών προκλήσεων που θέτουν οι διάφορες κατηγορίες επιγραμμικών πλατφορμών.

2.7. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πιστεύει ότι το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο είναι σε μεγάλο βαθμό επαρκές για τη ρύθμιση του τομέα, παρ' ότι το συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο δεν εμπίπτει αμιγώς στη δικαιοδοσία μιας ενιαίας ρυθμιστικής αρχής.

<sup>(1)</sup> ΕΕ C 71 της 24.2.2016, σ. 65.

2.8. Η ανακοίνωση παρέχει έναν χάρτη πορείας και τις ακόλουθες αρχές για τις μελλοντικές παρεμβάσεις:

- **ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για συγκρίσιμες ψηφιακές υπηρεσίες,**
- **υπεύθυνη συμπεριφορά των επιγραμμικών πλατφορμών για την προστασία βασικών αξιών,**
- **διαφάνεια και αμεροληψία για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης των χρηστών και τη διασφάλιση της καινοτομίας,**
- **ανοικτές και χωρίς διακρίσεις αγορές για οικονομία βασιζόμενη στα δεδομένα.**

2.9. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα επιδιώξει να διασφαλίσει ένα δίκαιο ρυθμιστικό πλαίσιο στον τομέα των **τηλεπικοινωνιών** μέσω ενδεχομένως ορισμένου βαθμού απορρύθμισης και της εφαρμογής ειδικών κανόνων για τους παρόχους υπηρεσιών διαδικτυακής ανταλλαγής επιφυών μηνυμάτων.

2.10. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα εξετάσει το ενδεχόμενο επέκτασης της **οδηγίας για την προστασία της ιδιωτικής ζωής στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες** ώστε να καλύπτει επίσης τις υπηρεσίες διαδικτυακής επικοινωνίας.

2.11. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει, με βάση μια νέα **οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων**, την επιβολή νέων υποχρεώσεων στις πλατφόρμες κοινοχρησίας βιντεοταινιών για την αντιμετώπιση του προβλήματος του βλαβερού περιεχομένου.

2.12. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα προβεί σε αξιολόγηση του καθεστώτος **ευθύνης** των ενδιάμεσων φορέων, λαμβάνοντας, μεταξύ άλλων, υπόψη τα εξής:

- την ανάγκη παροχής καθοδήγησης σχετικά με την ευθύνη κατά την εφαρμογή εθελοντικών μέτρων για την αντιμετώπιση του παράνομου περιεχομένου στο διαδίκτυο και
- την ανάγκη εφαρμογής επίσημων διαδικασιών κοινοποίησης και απόσυρσης.

2.13. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα ενθαρρύνει περαιτέρω τις συντονισμένες προσπάθειες **αυτορρύθμισης** των επιγραμμικών πλατφορμών σε ολόκληρη την ΕΕ (και θα επανεξετάζει τακτικά την αποτελεσματικότητά τους) για την αντιμετώπιση του παράνομου περιεχομένου στο διαδίκτυο.

2.14. Οι επιγραμμικές πλατφόρμες θα ενθαρρυνθούν να λάβουν μέτρα για την καταπολέμηση τυχόν ψευδών ή παραπλανητικών αξιολογήσεων.

2.15. Το 2017 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα εκδώσει θεμελιώδεις αρχές και θα παράσχει καθοδήγηση για τη διαλειτουργικότητα των ηλεκτρονικών ταυτοτήτων.

2.16. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε πρόσφατα νέες προτάσεις για τα **δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας**, με τις οποίες επιδιώκεται η δικαιότερη κατανομή της αξίας που παράγει η επιγραμμική διανομή περιεχομένου που προστατεύεται με δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, από επιγραμμικές πλατφόρμες οι οποίες παρέχουν πρόσβαση στο εν λόγω περιεχόμενο.

2.17. Ταυτόχρονα με την παρούσα ανακοίνωση υποβάλλεται ο **κανονισμός σχετικά με τη συνεργασία για την προστασία των καταναλωτών**, ώστε να διευκολυνθεί η αποτελεσματικότερη εφαρμογή του δικαίου προστασίας των καταναλωτών στην ΕΕ σε διασυνοριακές περιπτώσεις.

2.18. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επανεξέτασε την καθοδήγηση σχετικά με την **οδηγία για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές**, η οποία θα υιοθετηθεί μαζί με την παρούσα ανακοίνωση. Κατά τον έλεγχο καταλληλότητας του κανονιστικού πλαισίου του δικαίου της ΕΕ για την προστασία των καταναλωτών και την εμπορία που θα διενεργήσει το 2017 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα αξιολογήσει επιπλέον κάθε επιπρόσθετη ανάγκη επικαιροποίησης των υφιστάμενων κανόνων για την προστασία των καταναλωτών σε σχέση με τις πλατφόρμες.

2.19. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σκοπεύει να προβεί σε διαπίστωση στοιχείων σχετικά με τις **διεπιχειρησιακές πρακτικές** στο περιβάλλον των επιγραμμικών πλατφορμών, προκειμένου να «αποφασίσει» έως τη άνοιξη του 2017 «κατά πόσον απαιτείται ανάληψη πρόσθετης δράσης από την ΕΕ».

2.20. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχεδιάζει να εξετάσει τους φραγμούς που ενδεχομένως θα τεθούν στη δημιουργία ενιαίας αγοράς δεδομένων της ΕΕ, λόγω της έλλειψης ασφάλειας δικαίου όσον αφορά την κυριότητα και τη δυνατότητα χρήσης δεδομένων ή την πρόσβαση σε αυτά —στο πλαίσιο της **πρωτοβουλίας για την ελεύθερη ροή δεδομένων**, η οποία έχει προγραμματιστεί για το τέλος του 2016—, με σκοπό την αναζήτηση πιθανών μέτρων για τη διευκόλυνση της αλλαγής πλατφόρμας και της φορητότητας των δεδομένων.

### 3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Εάν το ζητούμενο είναι η Ευρώπη να καταρρίψει τον φραγμό του ετήσιου ρυθμού αύξησης του ΑΕγχΠ της, που είναι 1,5 %, κατά την επόμενη δεκαετία, τότε έχει καθοριστική σημασία να εδραιωθεί μια δυναμική ψηφιακή οικονομία (βλέπε την έκθεση του Συμβουλίου για το παγκόσμιο θεματολόγιο σχετικά με την Ευρώπη, του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ).

3.2. Οι επιχειρήσεις επιγραμμικών πλατφορμών συγκαταλέγονται πλέον στις μεγαλύτερες αξίας και υψηλότερης επιρροής επιχειρήσεις παγκοσμίως, ο δε ρόλος τους στην παγκόσμια οικονομία θα συνεχίσει να ενισχύεται.

3.3. Στην ΕΕ αναλογεί σήμερα μόνο το 4 % της συνολικής χρηματιστηριακής αξίας των επιγραμμικών πλατφορμών<sup>(2)</sup>.

3.4. Οι 50 περίπου μεγαλύτεροι ευρωπαϊκοί φορείς ηλεκτρονικών επικοινωνιών υπάγονται σε 28 διαφορετικά εθνικά ρυθμιστικά πλαίσια, ενώ οι έξι μεγαλύτερες επιχειρήσεις στην αγορά των ΗΠΑ και οι τρεις γίγαντες της κινεζικής αγοράς διέπονται από ένα ενιαίο ρυθμιστικό πλαίσιο<sup>(3)</sup>.

3.5. Ζητήματα που έχουν σχέση με τις επιγραμμικές πλατφόρμες είχαν ως αποτέλεσμα να ζητηθεί επίμονα η ανάληψη δράσης σε επίπεδο κρατών μελών και να αυξηθεί ο κατακερματισμός.

3.6. Η εναρμόνιση του δικαίου των συμβάσεων και της προστασίας των καταναλωτών είναι κρίσιμης σημασίας για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την κλιμάκωση των επιγραμμικών πλατφορμών.

3.7. Η ΕΟΚΕ ζητεί επιμόνως να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στις νομοθετικές και στις μη νομοθετικές πρωτοβουλίες που πρέπει να υποβληθούν έως το τέλος του 2016, με στόχο τη δημιουργία μιας πλήρως ολοκληρωμένης ψηφιακής ενιαίας αγοράς (ΨΕΑ). Κατά τα έτη 2016 και 2017 θα καθοριστεί κατά πόσον η Ευρώπη θα δημιουργήσει έναν ψηφιακό χάρτη πορείας για την υποστήριξη της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης ή θα διολισθήσει στην ψηφιακή μετριότητα.

3.8. Στην ανακοίνωση προσδιορίζονται ορισμένοι τομείς τους οποίους η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει μεν ως προβληματικούς, αλλά δεν διαθέτει αποδεικτικά στοιχεία που να της επιτρέπουν να αποφασίσει τι είδους δράση θα πρέπει ενδεχομένως να αναληφθεί. Μεταξύ αυτών κορυφαία θέση κατέχει το ζήτημα των διεπιχειρησιακών σχέσεων (B2B). Προτείνεται περαιτέρω εξάμηνη μελέτη του θέματος πριν από τη λήψη σχετικής απόφασης την άνοιξη του 2017.

3.9. Η ΕΟΚΕ αναμένει τη διεξαγωγή άλλης μιας σημαντικής συζήτησης, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα παρουσιάσει τα συμπεράσματα της έρευνάς της στον εν λόγω τομέα στις αρχές του επόμενου έτους.

3.10. Η εφαρμογή υπερβολικών ή άκαμπτων ρυθμίσεων θα υπονόμει τη θετική συμβολή που θα μπορούσαν να έχουν οι επιγραμμικές πλατφόρμες στην ψηφιακή οικονομία της ΕΕ, οι δε ρυθμίσεις δεν πρέπει να τροποποιηθούν κατά τρόπο που να ζημιώνεται η προστασία των καταναλωτών και των εργαζομένων.

3.11. Η καθιέρωση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για συγκρίσιμες ψηφιακές υπηρεσίες σε μια ψηφιακή ενιαία αγορά δεν θα πρέπει να έχει αρνητικές επιπτώσεις στα φορολογικά έσοδα ούτε να διευκολύνει την περαιτέρω διάβρωση της βάσης φορολογίας εταιρειών, επιτρέποντας στις εταιρείες να καταβάλλουν φόρο σε μία περιοχή δικαιοδοσίας ακόμη και όταν η αξία δημιουργείται σε άλλη περιοχή δικαιοδοσίας. Ο φόρος επί των κερδών πρέπει να καταβάλλεται στην περιοχή δικαιοδοσίας στην οποία ασκείται η αντίστοιχη οικονομική δραστηριότητα.

### 4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Σύμφωνα με την περιγραφή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι πλατφόρμες είναι ευρέως γνωστές ως αγορές δύο πλευρών ή ως πολύπλευρες αγορές στις οποίες οι χρήστες έρχονται σε επαφή μεταξύ τους μέσω ενός φορέα εκμετάλλευσης πλατφόρμας, ο οποίος διευκολύνει την αλληλεπίδρασή τους.

4.2. Εντούτοις, από τον κατάλογο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο οποίος καλύπτει μέσα κοινωνικής δικτύωσης και μηχανές αναζήτησης έως συστήματα πληρωμών και διαφημιστικές πλατφόρμες, εξαιρούνται παραδοσιακές επιχειρήσεις πλατφόρμας που δραστηριοποιούνται πλέον στο διαδίκτυο, ενώ περιλαμβάνονται ορισμένες μη πολύπλευρες ψηφιακές πλατφόρμες.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(3)</sup> Βλέπε υποσημείωση 1.

4.3. Επιπλέον, από τον ίδιο κατάλογο εξαιρούνται οι πλατφόρμες παροχής εργατικού δυναμικού, των οποίων ο αριθμός αυξάνεται διαρκώς. Ως εκ τούτου, δεν εξετάζονται τα συγκεκριμένα προβλήματα που συνδέονται με αυτές τις πλατφόρμες, ιδίως όσον αφορά τη δίκαιη εργασία και το επαρκές επίπεδο κοινωνικής προστασίας. Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι δεν θα παρακάμπνουν τα δικαιώματα των εργαζομένων και η τήρηση των εργασιακών προτύπων αλλά αντιθέτως θα προστατεύονται, η ΕΟΚΕ ζητεί να ληφθούν νομοθετικά μέτρα για τα εργασιακά δικαιώματα και την προστασία των εργαζομένων σε επιγραμμικές πλατφόρμες, ιδιαίτερα μάλιστα όσον εργάζονται σύμφωνα με νέες μορφές απασχόλησης<sup>(4)</sup>. Τα νομοθετικά μέτρα αυτά θα πρέπει να ορίζουν τους απασχολούμενους σε επιγραμμικές πλατφόρμες ως εργαζομένους, να θεωρούν δεδομένη τη σχέση εργασίας τους, να διασφαλίζουν το δικαίωμά τους σε ίση μεταχείριση ανάλογη με αυτήν που ισχύει για τους εργαζομένους σε μόνιμη βάση και να διασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή αυτών των διατάξεων (βλέπε, π.χ., AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testlO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Διαπιστώνεται ισχυρό πλεονέκτημα των πρωτίων εγκατάστασης, και οι πλατφόρμες που αξιοποιούν επιτυχώς τις επιδράσεις του δικτύου δυσκολεύουν άλλες πλατφόρμες στην προσπάθειά τους να τις ανταγωνιστούν, ενώ εξελίσσονται ταυτόχρονα σε αναπόφευκτους εμπορικούς εταίρους για τις επιχειρήσεις.

4.5. Η πλατφόρμα ηλεκτρονικής επίλυσης διαφορών θα μπορούσε να χρησιμοποιείται για την εναλλακτική επίλυση των διαφορών που προκύπτουν μεταξύ επιχειρήσεων, θα πρέπει όμως πρώτα να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή του μηχανισμού ηλεκτρονικής επίλυσης διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών.

4.6. Ο φόβος εμπορικών αντιποίνων εκ μέρους των επιγραμμικών πλατφορμών από τις οποίες εξαρτώνται ενδέχεται να αποτρέπει τους καταγγέλλοντες από το να προσφύγουν στις αρχές ανταγωνισμού. Η ΕΟΚΕ συνιστά τη λήψη νέων μέτρων για την προστασία των καταγγελλόντων στις εν λόγω αγορές.

4.7. Οι διαχειριστές ιστοτόπων και οι φορείς παροχής υπηρεσιών στο διαδίκτυο (ISP) που τους εξασφαλίζουν τη σχετική πρόσβαση συχνά ασκούν δραστηριότητα εκτός Ευρώπης ή αποκρύπτουν την ταυτότητά τους. Έχοντας αρχικά αναπτύξει με σκοπό την καταπολέμηση του προβλήματος των φορέων παροχής διαδικτυακών υπηρεσιών που φιλοξενούν ιστοτόπους με πειρατικό περιεχόμενο, τα ασφαλιστικά μέτρα κατά των ISP, με τα οποία επιδιώκεται η φραγή περιεχομένου για το οποίο δεν έχει χορηγηθεί άδεια, μπορούν να αποτελέσουν ένα πολύτιμο εργαλείο για τους κατόχους δικαιωμάτων, για τη δε προστασία σημάτων και καταναλωτών από την αγορά στο διαδίκτυο εμπορευμάτων παραποίησης μπορεί να γίνει χρήση εντολών φραγής ιστοτόπων, μέτρο που έχει μάλιστα ήδη εφαρμοστεί.

4.8. Η ισχύς της αγοράς επιχειρηματικών κεφαλαίων των ΗΠΑ έναντι της ΕΕ αποτελεί ακόμη ένα κίνητρο για τη μετεγκατάσταση αναδυόμενων εταιρειών στις ΗΠΑ.

4.9. Η εξαγορά εταιρειών με χαμηλό κύκλο εργασιών δεν καλύπτεται από τις ισχύουσες απαιτήσεις κοινοποίησης, ακόμη και σε περιπτώσεις στις οποίες η εξαγοραζόμενη εταιρεία έχει στην κατοχή της δεδομένα υψηλής εμπορικής αξίας ή διαθέτει σημαντικές εμπορικές δυνατότητες. Το υφιστάμενο καθεστώς ελέγχου των συγκεντρώσεων μεταξύ των επιχειρήσεων θα μπορούσε να τροποποιηθεί με την προσθήκη κατώτατων ορίων βάσει του κύκλου εργασιών, μέσω της θέσπισης συμπληρωματικών απαιτήσεων σε συνάρτηση με τον όγκο συναλλαγών.

4.10. Οι αρχές ανταγωνισμού θα μπορούσαν να κάνουν ευρύτερη χρήση των προσωρινών μέτρων και των προθεσμιών για την επιτάχυνση των δραστηριοτήτων επιβολής της νομοθεσίας σε ταχέως εξελισσόμενες αγορές.

4.11. Οι επιγραμμικές πλατφόρμες ζητούν συχνά από τους χρήστες τους πληροφορίες που δεν συνδέονται άμεσα με το περιεχόμενο της πλατφόρμας, ενώ τους ζητούν επίσης να αποδεχτούν όρους και προϋποθέσεις που δεν θα αποδέχονταν υπό συνήθεις συνθήκες, αλλά είναι υποχρεωμένοι να το πράξουν προκειμένου να μπορέσουν να χρησιμοποιήσουν την υπηρεσία που παρέχει η πλατφόρμα.

4.12. Τα προσωπικά δεδομένα αποτελούν το «νόμισμα» της σημερινής ψηφιακής αγοράς, πολλοί καταναλωτές ωστόσο φαίνεται να μην συνειδητοποιούν ότι κοινοποιούν τα προσωπικά τους δεδομένα με αντάλλαγμα την πρόσβασή τους σε πολλές από τις λεγόμενες «δωρεάν υπηρεσίες» και ότι τα δεδομένα τους υπάρχει κίνδυνος να πωληθούν ή να προωθηθούν σε τρίτα μέρη. Συν τοις άλλοις, ανεξάρτητα από όλα τα υφιστάμενα και τα προγραμματιζόμενα μέτρα για την προστασία των καταναλωτών, η χρήση του διαδικτύου και η διασφάλιση της προστασίας της ιδιωτικής ζωής αποτελούν, από τεχνική άποψη, αντιφατικές έννοιες, διότι υπάρχει πάντα η πιθανότητα άτομα υψηλής ειδίκευσης να αποκτήσουν πρόσβαση σχεδόν σε κάθε τύπο δεδομένων. Κατά συνέπεια, είναι απαραίτητο οι πολίτες κάθε ηλικίας —μεταξύ των οποίων οι νεότεροι και οι ηλικιωμένοι είναι οι πλέον ευάλωτοι— να αποκτήσουν επίσης επίγνωση αυτού του είδους των απειλών.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(4)</sup> ΕΕ C 303 της 19.8. 2016, σ. 54.

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Ενίσχυση του συστήματος κυβερνοανθεκτικότητας της Ευρώπης και προώθηση ανταγωνιστικού και καινοτόμου κλάδου ασφάλειας στον κυβερνοχώρο»**

[COM(2016) 410 final]

(2017/C 075/21)

Εισηγητής: **ο κ. Thomas McDONOGH**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 18.8.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο τμήμα	Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές και κοινωνία των πληροφοριών
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	15.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	148/0/1

### 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει την ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ενίσχυση του συστήματος κυβερνοανθεκτικότητας της Ευρώπης και προώθηση ανταγωνιστικού και καινοτόμου κλάδου ασφάλειας στον κυβερνοχώρο». Η ΕΟΚΕ συμμερίζεται την ανησυχία της Επιτροπής σχετικά με τη συνεχιζόμενη ευπάθεια της Ευρώπης σε επιθέσεις στον κυβερνοχώρο, σημειώνοντας ότι τουλάχιστον το 80 % των ευρωπαϊκών εταιρειών έχουν αντιμετωπίσει τουλάχιστον ένα συμβάν που αφορά την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο το τελευταίο έτος και ότι το 2015 παρατηρήθηκε αύξηση της τάξης του 38 % παγκοσμίως στον αριθμό των συμβάντων που αφορούν την ασφάλεια σε όλους τους κλάδους (*The Global State of Information Security Survey 2016*, PWC). Συμφωνούμε με την Επιτροπή ότι απαιτούνται διάφορα μέτρα για την ενίσχυση του συστήματος κυβερνοανθεκτικότητας της Ευρώπης και την προώθηση ανταγωνιστικού και καινοτόμου κλάδου ασφάλειας στον κυβερνοχώρο στην Ευρώπη.

1.2. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει ιδιαίτερος την πρόταση αυτή στο πλαίσιο της οδηγίας για την ασφάλεια των συστημάτων δικτύων και των πληροφοριών<sup>(1)</sup>, η οποία αφενός μεν αποσκοπεί στην εναρμόνιση της προσέγγισης για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο στο εσωτερικό της ΕΕ και της ευρύτερης στρατηγικής για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο<sup>(2)</sup>, αφετέρου δε περιγράφει το σημερινό όραμα σχετικά με τον καλύτερο τρόπο πρόληψης και αντιμετώπισης των διαταραχών και των επιθέσεων στον κυβερνοχώρο, με στόχο την προώθηση των ευρωπαϊκών αξιών της ελευθερίας και της δημοκρατίας και τη διασφάλιση της ασφαλούς ανάπτυξης της ψηφιακής οικονομίας.

1.3. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι απαιτούνται ολοκληρωμένα μέτρα για την προώθηση της προστασίας των ζωτικής σημασίας ψηφιακών υποδομών και υπηρεσιών της Ευρώπης από απειλές κατά της ασφάλειας και είμαστε στην ευχάριστη θέση να διαπιστώσουμε πως τα μέτρα που προτείνονται τώρα θα συμβάλουν ουσιαστικά στην εφαρμογή πολλών από τις συστάσεις που υπέβαλε η ΕΟΚΕ σε διάφορες γνωμοδοτήσεις στο παρελθόν<sup>(3)</sup> ως προς την ενίσχυση της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο σε ολόκληρη την ΕΕ.

<sup>(1)</sup> ΕΕ L 194 της 19.7.2016, σ. 1.

<sup>(2)</sup> JOIN(2013) 1.

<sup>(3)</sup> ΕΕ C 97 της 28.4. 2007, σ. 21.  
ΕΕ C 175 της 28.7. 2009, σ. 92.  
ΕΕ C 255 της 22.9. 2010, σ. 98.  
ΕΕ C 54 της 19.2. 2011, σ. 58.  
ΕΕ C 107 της 6.4. 2011, σ. 58.  
ΕΕ C 229 της 31.7. 2012, σ. 90.  
ΕΕ C 218 της 23.7. 2011, σ. 130.  
ΕΕ C 24 της 28.1. 2012, σ. 40.  
ΕΕ C 229 της 31.7. 2012, σ. 1.  
ΕΕ C 351 της 15.11. 2012, σ. 73.  
ΕΕ C 76 της 14.3. 2013, σ. 59.  
ΕΕ C 271 της 19.9. 2013, σ. 127.  
ΕΕ C 271 της 19.9. 2013, σ. 133.  
ΕΕ C 451 της 16.12. 2014, σ. 31.



1.4. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι η Επιτροπή υπέγραψε τη συμβατική σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΣΔΙΤ) για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, η οποία αναμένεται να απελευθερώσει επενδύσεις ύψους 1,8 δισεκατ. ευρώ στον τομέα της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο της ΕΕ με σκοπό την ενθάρρυνση της συνεργασίας στα πρώιμα στάδια της έρευνας και της διαδικασίας καινοτομίας και την αξιοποίηση λύσεων ασφάλειας στον κυβερνοχώρο για διάφορους τομείς, όπως η ενέργεια, η υγεία, οι μεταφορές και τα χρηματοοικονομικά. Ευελπιστούμε δε ότι η εν λόγω ΣΣΔΙΤ θα χρησιμοποιείται ανά την ΕΕ για την ανάπτυξη εταιρειών με αντικείμενο την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο στα αρχικά τους στάδια.

1.5. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την πρόθεση της Επιτροπής να αξιολογήσει την ανάγκη τροποποίησης ή διεύρυνσης της εντολής του Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ασφάλεια Δικτύων και Πληροφοριών (ENISA/ΟΑΔΠ) έως τα τέλη του 2017, και ανυπομονούμε για την έναρξη των διαβουλεύσεων επί του θέματος με την Επιτροπή. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι οποιαδήποτε διεύρυνση της εντολής του ΟΑΔΠ θα πρέπει να περιλαμβάνει ενίσχυση του επιχειρησιακού ρόλου του οργανισμού με σκοπό την αποτελεσματικότερη ευαισθητοποίηση και ανταπόκριση σε απειλές επιθέσεων στον κυβερνοχώρο σε ολόκληρη την ΕΕ, καθώς και πιο άμεση ευθύνη για προγράμματα εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης όσον αφορά την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο ειδικά εστιασμένων στους πολίτες και στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ).

1.6. Προκειμένου να εξασφαλίσει τη στιβαρή ηγεσία και ολοκλήρωση που απαιτείται σε επίπεδο ΕΕ για την αντιμετώπιση των πολυσύνθετων παραμέτρων της εφαρμογής μιας αποτελεσματικής πολιτικής για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο σε ολόκληρη την Ευρώπη, η ΕΟΚΕ ζητεί από την Επιτροπή να εξετάσει το ενδεχόμενο αλλαγής του καθεστώτος του ΟΑΔΠ σε αρχή για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο σε επίπεδο ΕΕ, κατά το πρότυπο της κεντρικής αρχής του κλάδου των αερομεταφορών, του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA). Εάν αυτή η αλλαγή καθεστώτος του ΟΑΔΠ δεν είναι εφικτή, τότε η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της δημιουργίας μιας τέτοιας αρχής από το μηδέν.

1.7. Η ΕΟΚΕ προτρέπει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εξετάσει το ενδεχόμενο εκπόνησης ενός εθνικού αναπτυξιακού προτύπου κυβερνοασφάλειας και αντιστοιχίου συστήματος αξιολόγησης κατά τα πρότυπα του προτύπου ωριμότητας δυνατοτήτων (capability maturity model) στην πληροφορική, με σκοπό τον αντικειμενικό υπολογισμό της κυβερνοανθεκτικότητας σε κάθε κράτος μέλος.

1.8. Η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι η Επιτροπή θα εξετάσει στο εγγύς μέλλον κατά πόσον απαιτείται επικαιροποίηση της στρατηγικής της ΕΕ για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο του 2013· προσβλέπουμε δε στην έναρξη των διαβουλεύσεων με την Επιτροπή εν εϋθέτω χρόνω.

1.9. Δεδομένης της σημασίας της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο και της διαρκώς αυξανόμενης απειλής του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο, η ΕΟΚΕ ζητεί την κατανομή επαρκούς χρηματοδότησης και πόρων στο Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Εγκλήματα στον Κυβερνοχώρο της Ευρώπης και στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας.

1.10. Δεδομένης της ιδιαίτερης σημασίας που έχει η προστασία των προσωπικών δεδομένων που αποθηκεύονται σε όργανα και υπηρεσίες του Δημοσίου, η ΕΟΚΕ εισηγείται την πραγματοποίηση ειδικής εκπαίδευσης των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης σε θέματα διαχείρισης πληροφοριών, προστασίας δεδομένων και ασφάλειας στον κυβερνοχώρο.

1.11. Εξετάζοντας συνολικά την προστασία της ΕΕ από το εγκλημα και τις επιθέσεις στον κυβερνοχώρο, καθώς και την ανάπτυξη του κλάδου της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο στην Ευρώπη, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η στρατηγική και η πολιτική της ΕΕ για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο πρέπει ειδικότερα να επιδιώκουν τους ακόλουθους στόχους: ηγετικό ρόλο για την ΕΕ· πολιτικές για τη βελτίωση της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο, με παράλληλη προστασία της ιδιωτικότητας και άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων· ευαισθητοποίηση των πολιτών και ενθάρρυνση προσεγγίσεων που στηρίζονται στην προληπτική προστασία· μια συνολική διαχείριση εκ μέρους των κρατών μελών· άρτια ενημερωμένη και υπεύθυνη επιχειρηματική δράση· μια βαθύτερη συνεργασία μεταξύ κυβερνήσεων, ιδιωτικού τομέα και πολιτών· επαρκείς επενδύσεις· άριτες τεχνικές προδιαγραφές και επαρκείς επενδύσεις στην έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία και, τέλος, προσήλωση διεθνώς στις επιδιώξεις.

## 2. Σύνοψη παρουσίασης της ανακοίνωσης της Επιτροπής

2.1. Η ανακοίνωση παρουσιάζει μέτρα που αποσκοπούν στην ενίσχυση του συστήματος κυβερνοανθεκτικότητας της Ευρώπης και στην προώθηση ανταγωνιστικού και καινοτόμου κλάδου ασφάλειας στον κυβερνοχώρο στην Ευρώπη, όπως ανακοινώθηκε στη στρατηγική της ΕΕ για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο και στη στρατηγική για την ψηφιακή ενιαία αγορά.

2.2. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, τα μέτρα που προτείνει η Επιτροπή κάνουν χρήση των διατάξεων της οδηγίας ΑΔΠ για την ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο, την ανταλλαγή πληροφοριών, την κατάρτιση και την οργάνωση ασφαλείας σε ολόκληρη την Ένωση. Η Επιτροπή θα διενεργήσει επίσης αξιολόγηση του ΟΑΔΠ μέχρι τα τέλη του 2017 και θα εξετάσει την ανάγκη τροποποίησης ή διεύρυνσης της εντολής του οργανισμού.

2.2.1. Η Επιτροπή θα συνεργαστεί στενά με τα κράτη μέλη, τον ΟΑΔΠ, την ΕΥΕΔ και άλλους οικείους φορείς της ΕΕ για τη δημιουργία μιας πλατφόρμας κατάρτισης για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο.

2.2.2. Προτείνονται πολλά μέτρα για την αντιμετώπιση των διατομεακών αλληλεξαρτίσεων και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των βασικών υποδομών δημόσιων δικτύων, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης ευρωπαϊκών τομεακών κέντρων διαμοιρασμού και ανάλυσης πληροφοριών (ISAC) και της συνεργασίας τους με τις ομάδες παρέμβασης για συμβάντα που αφορούν την ασφάλεια των υπολογιστών (CSIRT/ΟΠΣΑΥ). Η Επιτροπή προτείνει επίσης να επιτρέπεται στις εθνικές αρχές να ζητούν τη διενέργεια τακτικών ελέγχων των βασικών υποδομών δικτύων από ομάδες ΟΠΣΑΥ.

2.3. Τα μέτρα που προτείνει η Επιτροπή θα αντιμετωπίσουν επίσης την ανάγκη αύξησης της στήριξης για τη μεγέθυνση και την ανάπτυξη ενός ισχυρού ευρωπαϊκού κλάδου για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο μέσω απαιτήσεων σχετικών με την κατάρτιση, τις επενδύσεις και την ενιαία αγορά, καθώς και μέσω της δημιουργίας μιας νέας σύμπραξης δημοσίου-ιδιωτικού τομέα σχετικά με την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, που αναμένεται να ενεργοποιήσει επενδύσεις ύψους 1,8 δισεκατ. ευρώ μέχρι το 2020.

2.3.1. Προτείνεται επίσης να καταρτιστεί μια πρόταση-πλαίσιο πιστοποίησης της ευρωπαϊκής ασφάλειας ΤΠΕ, η οποία θα παρουσιαστεί έως τα τέλη του 2017 και θα αξιολογεί τη σκοπιμότητα και την επίδραση ενός απλού ενωσιακού συστήματος επισήμανσης της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο.

2.3.2. Για να κλιμακώσει τις επενδύσεις στην ασφάλεια στον κυβερνοχώρο στην Ευρώπη και να στηρίξει τις ΜΜΕ, η Επιτροπή θα προωθήσει την ενημέρωση σχετικά με υφιστάμενους μηχανισμούς χρηματοδότησης στο πλαίσιο της κοινότητας για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο· θα επιτείνει τη χρήση των εργαλείων και μέσων της ΕΕ, με σκοπό να υποστηρίξει τις προσπάθειες των ΜΜΕ να διερευνήσουν συνέργειες μεταξύ μη στρατιωτικών αγορών και αγορών άμυνας στον τομέα της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο (για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Επιχειρηματικό Δίκτυο και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Περιφερειών που συνδέονται με τον τομέα της Άμυνας θα παρέχουν νέες ευκαιρίες σε περιοχές προκειμένου να διερευνηθεί η διασυννοριακή συνεργασία στον τομέα της διπλής χρήσης, συμπεριλαμβανομένης της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο, και σε ΜΜΕ, προκειμένου να ενθαρρυνθεί η σύναψη σχέσεων)· θα διερευνήσει τη σκοπιμότητα διευκόλυνσης της πρόσβασης στις επενδύσεις μέσω ειδικής πλατφόρμας επενδύσεων στην ασφάλεια στον κυβερνοχώρο ή με άλλα εργαλεία· και θα αναπτύξει μια έξυπνη πλατφόρμα εξειδίκευσης για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο η οποία θα βοηθά τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες που ενδιαφέρονται να επενδύσουν στον τομέα της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο (RIS3).

2.3.3. Επιπλέον, για να ενισχύσει και να προαγάγει τον ευρωπαϊκό κλάδο για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο μέσω της καινοτομίας, η Επιτροπή θα υπογράψει με τον κλάδο ΣΣΔΙΤ για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο· θα προκηρύξει τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» στο πλαίσιο της σΣΔΙΤ για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο· και θα διασφαλίσει τον συντονισμό της σΣΔΙΤ για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο με συναφείς τομεακές στρατηγικές, τα μέσα του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» και τις τομεακές ΣΔΙΤ.

### 3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ψηφιακή οικονομία παράγει πάνω από το ένα πέμπτο της αύξησης του ΑΕγχΠ στην ΕΕ ενώ οι περισσότεροι Ευρωπαίοι πραγματοποιούν ηλεκτρονικές αγορές σε ετήσια βάση. Εξαρτώμεθα από το διαδίκτυο και τη διασυνδεδεμένη ψηφιακή τεχνολογία για τη στήριξη των ζωτικών ενεργειακών, υγειονομικών, κυβερνητικών και χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών μας. Ωστόσο, οι κυριότερες ψηφιακές υποδομές και υπηρεσίες, οι οποίες διαδραματίζουν έναν τόσο καθοριστικό ρόλο στην οικονομική και κοινωνική μας ζωή, είναι ευάλωτες σε έναν αυξανόμενο κίνδυνο εγκλημάτων και επιθέσεων στον κυβερνοχώρο, που συνιστούν απειλή για την ευημερία και την ποιότητα της ζωής μας.

3.2. Στις μέρες μας οι κυβερνήσεις, οι δημόσιοι οργανισμοί και υπηρεσίες έχουν πρόσβαση ηλεκτρονικά σε μεγάλο μέρος των προσωπικών δεδομένων όλων των πολιτών. Επομένως, η ορθή διαχείριση των δεδομένων, η ασφάλεια στον κυβερνοχώρο και η προστασία των δεδομένων έχουν κεφαλαιώδη σημασία για τους απανταχού πολίτες της ΕΕ, οι οποίοι θέλουν να είναι βέβαιοι ότι τα προσωπικά τους δεδομένα και η ιδιωτικότητά τους είναι διασφαλισμένα σύμφωνα με τις οδηγίες και τους κανονισμούς της ΕΕ. Τούτο ισχύει ιδίως στην περίπτωση των δεδομένων που αφορούν την προσωπική υγεία ή νομικά και λοιπά ζητήματα και τα οποία θα μπορούσαν είτε να χρησιμοποιηθούν με σκοπό την υποκλοπή ταυτότητας είτε να κοινοποιηθούν με τρόπο αθέμιτο σε τρίτους. Επομένως, πρέπει οπωσδήποτε όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι να είναι άρτια εκπαιδευμένοι στα της διαχείρισης δεδομένων, της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο και της προστασίας δεδομένων.

3.3. Η εκπαίδευση των πολιτών όσον αφορά την προσωπική ασφαλεία τους στον κυβερνοχώρο, συμπεριλαμβανομένης της ασφάλειας των δεδομένων, πρέπει να αποτελέσει βασικό τμήμα κάθε προσπάθειας ψηφιακού γραμματισμού. Ένα εκπαιδευτικό πρόγραμμα υπό την καθοδήγηση της ΕΕ μπορεί να στηρίξει τις προσπάθειες λιγότερο ενεργών κρατών μελών και να διασφαλίσει επίσης ότι η στρατηγική γίνεται δρόμους κατανοητή, μειώνοντας με τον τρόπο αυτό τους φόβους σχετικά με την προστασία της ιδιωτικότητας και αυξάνοντας την εμπιστοσύνη στην ψηφιακή οικονομία. Ένα πρόγραμμα σαν κι αυτό θα μπορεί να εφαρμόζεται με τη συμμετοχή ενώσεων καταναλωτών και οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών ανά την ΕΕ, μη εξαιρουμένων εκπαιδευτικών οργανώσεων που ασχολούνται με άτομα τρίτης ηλικίας.

3.4. Κάθε κράτος μέλος πρέπει να ενισχύει τους υφιστάμενους οργανισμούς αρμόδιους σε θέματα βιομηχανικής ανάπτυξης, να μεριμνά για την ενημέρωση, την εκπαίδευση και την υποστήριξη του κλάδου των ΜΜΕ σε ζητήματα ασφάλειας στον κυβερνοχώρο. Οι μεγάλες εταιρείες μπορούν εύκολα να αποκτήσουν τις απαιτούμενες γνώσεις, αλλά οι ΜΜΕ χρειάζονται υποστήριξη.

3.5. Θα ήταν πολύ χρήσιμο να υπάρχει ένας αντικειμενικός τρόπος υπολογισμού της κυβερνοανθεκτικότητας κάθε κράτους μέλους, έτσι ώστε να μπορούν να γίνονται συγκρίσεις, να διορθώνονται τυχόν αδυναμίες και να επιφέρονται βελτιώσεις. Ίσως θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα εθνικό αναπτυξιακό πρότυπο κυβερνοασφάλειας και αντίστοιχο σύστημα αξιολόγησης κατά τα πρότυπα του προτύπου ωριμότητας δυνατοτήτων στην πληροφορική, με σκοπό τον αντικειμενικό υπολογισμό της κυβερνοανθεκτικότητας και της σχετικής προστασίας σε κάθε κράτος μέλος.

3.6. Μια ολοκληρωμένη στρατηγική για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο θα πρέπει να περιλαμβάνει τις ακόλουθες δράσεις:

- στιβαρή ηγεσία της ΕΕ για τη θέσπιση των πολιτικών, των νόμων και των θεσμών που απαιτούνται για την υποστήριξη υψηλού επιπέδου ασφάλειας στον κυβερνοχώρο σε ολόκληρη την επικράτεια της Ένωσης,
- πολιτικές για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, οι οποίες να ενισχύουν την ατομική και συλλογική ασφάλεια, προστατεύοντας παράλληλα τόσο την ιδιωτική ζωή όσο και άλλες θεμελιώδεις αξίες και ελευθερίες των πολιτών,
- υψηλό επίπεδο ευαισθητοποίησης όλων των πολιτών σχετικά με τους κινδύνους της χρήσης του διαδικτύου και ενίσχυση μιας προορατικής προσέγγισης για την προστασία των ψηφιακών συσκευών, των στοιχείων ταυτότητας, της ιδιωτικής ζωής και των διαδικτυακών συναλλαγών τους,
- ολοκληρωμένη διαχείριση εκ μέρους όλων των κρατών μελών, κατά τρόπο ώστε να κατοχυρωθούν η ασφάλεια και η ανθεκτικότητα των υποδομών ζωτικής σημασίας,
- ανάληψη ενημερωμένης και υπεύθυνης δράσης από όλες τις επιχειρήσεις προκειμένου να κατοχυρωθούν η ασφάλεια και η ανθεκτικότητα των οικείων συστημάτων ΤΠΕ και να προστατευτούν οι λειτουργίες και τα συμφέροντα των πελατών τους,
- προορατική προσέγγιση εκ μέρους των παρόχων υπηρεσιών διαδικτύου (ISPs) για την προστασία των πελατών τους από επιθέσεις στον κυβερνοχώρο,
- καθιέρωση στενής συνεργασίας, σε στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο, για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο σε ολόκληρη την επικράτεια της ΕΕ μεταξύ των κυβερνήσεων, του ιδιωτικού τομέα και των πολιτών,
- προσέγγιση βάσει σχεδιασμού, με σκοπό τη συνεκτίμηση της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο κατά την ανάπτυξη τεχνολογιών και υπηρεσιών που σχετίζονται με το διαδίκτυο,
- ικανοποιητικό επίπεδο επενδύσεων για την απόκτηση γνώσεων και την ανάπτυξη δεξιοτήτων σχετικά με την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο με στόχο τη διάθεση ισχυρού εργατικού δυναμικού στον κλάδο της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο,
- ορθά τεχνικά πρότυπα ασφάλειας στον κυβερνοχώρο και επαρκείς επενδύσεις στην έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία (EA&K) προκειμένου να υποστηριχθούν η ανάπτυξη ενός ισχυρού κλάδου ασφάλειας στον κυβερνοχώρο και η εξεύρεση λύσεων σε παγκόσμια κλίμακα,
- ενεργή διεθνής δέσμευση με τρίτες χώρες για τη χάραξη μιας συντονισμένης παγκόσμιας πολιτικής και ικανότητας ανταπόκρισης σε απειλές εις βάρος της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο.

#### 4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Σε συνέχεια του πλαισίου διακυβέρνησης για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο που περιγράφεται στην οδηγία για την ασφάλεια των δικτύων και των πληροφοριών (ΑΔΠ) και των περαιτέρω μέτρων που περιλαμβάνονται πλέον στην παρούσα ανακοίνωση, η ΕΕ θα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο διόρθωσης αυτής της αποσπασματικής προσπάθειας για τη βελτίωση της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο ανά την ΕΕ με τη σύσταση μιας ισχυρής κεντρικής αρχής για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, παρόμοιας με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA) ή τον Ομοσπονδιακό Υπεύθυνο Ασφάλειας των Πληροφοριών (Federal Chief Information Security Officer), θέση που δημιουργήθηκε πρόσφατα στις ΗΠΑ (Cybersecurity National Action Plan, Λευκός Οίκος, 9 Φεβρουαρίου 2016), αρμόδιας για την εποπτεία της εφαρμογής της πολιτικής για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο σε επίπεδο ΕΕ και για την ολοκλήρωση των προσπαθειών των διαφόρων οργανισμών που ασχολούνται με τον εν λόγω τομέα.

4.2. Η ΕΟΚΕ έχει εντυπωσιαστεί από τις ικανότητες που έχει αναπτύξει ο ΟΑΔΠ με την πάροδο του χρόνου και πιστεύει ότι θα μπορούσε να συμβάλει ακόμη περισσότερο στη θωράκιση και στην ασφάλεια της ΕΕ στον κυβερνοχώρο. Η επιχειρησιακή εντολή του ΟΑΔΠ θα πρέπει να ενισχυθεί προκειμένου να σημειωθεί αποτελεσματικότερη αύξηση της ευαισθητοποίησης και της απόκρισης σχετικά με τις επιθέσεις στον κυβερνοχώρο σε ολόκληρη την Ένωση. Η επανεξέταση της εντολής του οργανισμού πραγματοποιείται εν ευθέτω χρόνω, δεδομένου του πόσο έχει μεταβληθεί το περιβάλλον της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο από τότε που συστάθηκε ο ΟΑΔΠ. Σε συνέχεια της οδηγίας ΑΔΠ, θα μπορούσε ενδεχομένως να επεκταθεί ο ρόλος του ΟΑΔΠ προκειμένου να αυξηθεί η αξία που παράγει για την ΕΕ, τα κράτη μέλη, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, εναρμονίζοντας τις ικανότητες και τις συνέργειες του οργανισμού με το έργο άλλων θεσμικών οργάνων, υπηρεσιών και οργανισμών της ΕΕ και των κρατών μελών, όπως η CERT-EU, το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Εγκλήματα στον Κυβερνοχώρο και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας. Επίσης, ο ΟΑΔΠ θα πρέπει να καταστεί πιο άμεσα υπεύθυνος για την προώθηση προγραμμάτων εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης ειδικά εστιασμένων στους πολίτες και στις ΜΜΕ.

4.3. Όταν συγκροτήθηκε το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Εγκλήματα στον Κυβερνοχώρο (EC3) το 2013, είχε επιχειρησιακό προϋπολογισμό μόλις 7 εκατ. ευρώ, κάτω από το 10 % του συνολικού προϋπολογισμού της Ευρωπόλ (Υπόμνημα Memo/13/6 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 9ης Ιανουαρίου 2012). Το 2014 ο διευθυντής του EC3 δήλωσε ότι, λόγω περικοπών, οι πόροι της μονάδας του είχαν περιοριστεί σημαντικά και ότι πάσχιζαν να συμβαδίσουν με τις ταχέως εξελισσόμενες απειλές του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο (Security Magazine, 1.11.2014). Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι οι πόροι που διατίθενται στην Ευρωπόλ για την καταπολέμηση του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο πρέπει να αυξηθούν σημαντικά προκειμένου να συμβαδίζουν με τις εξελισσόμενες απειλές. Ο προϋπολογισμός της Ευρωπόλ για το 2016 εξακολουθεί να ανέρχεται σε μόλις 100 εκατ. ευρώ<sup>(4)</sup>.

4.4. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει τις διατάξεις της οδηγίας ΑΔΠ και τα μέτρα που προτείνονται στην ανακοίνωση και αποσκοπούν στη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο. Για την ασφάλεια όλων των πολιτών και προκειμένου να επιτευχθεί ισχυρή κυβερνοανθεκτικότητα σε ολόκληρη την ΕΕ, όπου κρίσιμης σημασίας υποδομές και συστήματα πληροφοριών είναι συχνά διασυνδεδεμένα, είναι σημαντικό τα μέτρα συνεργασίας να αντιμετωπίζουν το αυξανόμενο χάσμα μεταξύ των χωρών που διαθέτουν τις πλέον προηγμένες ικανότητες ασφάλειας στον κυβερνοχώρο και των υπόλοιπων κρατών μελών που διαθέτουν λιγότερο ανεπτυγμένες ικανότητες.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(4)</sup> ΕΕ C 113 της 30.3. 2016, σ. 144.

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ενίσχυση των διμερών εμπορικών σχέσεων ΕΕ-Τουρκίας και εκσυγχρονισμός της τελωνειακής ένωσης»**

(2017/C 075/22)

Εισηγητής: **ο. κ. Δημήτρης ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ετήσια επιστολή 2016, 20.4.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Εξωτερικές σχέσεις
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	16.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	252/4/7

**1. Συμπεράσματα και συστάσεις**

1.1. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η υπάρχουσα συμφωνία τελωνειακής ένωσης (ΤΕ) έχει ξεπεραστεί από τις σύγχρονες εξελίξεις και ότι τα συμβαλλόμενα μέρη θα πρέπει να αρχίσουν μια σοβαρή διαπραγμάτευση για την ενίσχυση των οικονομικών τους δεσμών με την κατάρτιση μιας νέου τύπου εμπορικής συμφωνίας, η οποία θα ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες.

1.2. Η ΕΟΚΕ εξακολουθεί να θεωρεί ότι η Τουρκία παραμένει ένας σημαντικότερος εταίρος και ότι υπάρχει η απαραίτητη πολιτική βούληση ώστε να διευρυνθούν τα επίπεδα συνεργασίας, με την προϋπόθεση όμως ότι θα γίνονται σεβαστές οι θεμελιώδεις ευρωπαϊκές αξίες, οι αρχές της δημοκρατίας, το κράτος δικαίου και τα δικαιώματα του ανθρώπου.

1.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η διαδικασία που αφορά την ΤΕ μπορεί να επιτευχθεί είτε μέσω της αναθεώρησης της απόφασης αριθ. 1/95, είτε με νέα απόφαση του συμβουλίου σύνδεσης, είτε τέλος με ένα νέο πρωτόκολλο στη συμφωνία προσχώρησης.

1.4. Η ΕΟΚΕ καταδικάζει την απόπειρα πραξικοπήματος της 15ης Ιουλίου, αλλά ανησυχεί πολύ για τις αντιδράσεις της τουρκικής κυβέρνησης και τις επακόλουθες πολιτικές εξελίξεις οι οποίες υπερβαίνουν τις δικαστικές διώξεις των πραξικοπηματιών, δεν ταιριάζουν σε ένα κράτος δικαίου και αντιβαίνουν στις δημοκρατικές αρχές.

1.5. Η ΕΟΚΕ καλεί την Τουρκία, ως υποψήφια για ένταξη χώρα, να προστατεύσει και να τηρήσει τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, να συμμορφωθεί με τις δημοκρατικές αρχές και να σέβεται το κράτος δικαίου. Η ΕΟΚΕ καταδικάζει την προσπάθεια ανατροπής της δημοκρατικά εκλεγμένης κυβέρνησης της Τουρκίας, ωστόσο εκφράζει την ανησυχία της για την αντίδραση των τουρκικών αρχών και ζητά άμεσα τον πλήρη σεβασμό και εφαρμογή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων χωρίς διακρίσεις, ιδιαίτερα της ελευθερίας της έκφρασης και της ιδιαίτερης έκφανσης αυτής, της ελευθερίας του τύπου, και την πλήρη επάνοδο του κράτους δικαίου.

1.6. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Τουρκία πρέπει να αποδείξει έμπρακτα ότι παραμένει πιστή στην ιδιότητα ενός υπό ένταξη κράτους, την οποία νομικά και σύμφωνα με τις Συνθήκες συνεχίζει να διατηρεί, συνεχίζοντας τις διαπραγματεύσεις με την ΕΕ, αλλά και συμμορφούμενη αυστηρά με το κοινοτικό κεκτημένο (acquis communautaire) και όλα τα προαπαιτούμενα όπως αυτά έχουν συμφωνηθεί ως σήμερα.

1.7. Οι νέες συνθήκες που διαμορφώθηκαν στο παγκόσμιο εμπόριο τα τελευταία χρόνια οδήγησαν την ΕΕ να εγκαταλείψει μια νέα εποχή εμπορικών συμφωνιών σε παγκόσμιο επίπεδο που έχουν στο επίκεντρό τους βελτιωμένες διατάξεις σε πληθώρα ζητημάτων και οι οποίες αποσκοπούν στο να προωθήσουν τις σύγχρονες μορφές εμπορίου αλλά και στο να εφαρμόσουν τις ευρωπαϊκές αρχές και το κοινοτικό κεκτημένο. Η ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Εμπόριο για όλους», πρέπει να αποτελέσει τη βάση των διαπραγματεύσεων μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας. Οι πρόσφατες ρυθμίσεις και οι καλές πρακτικές οι οποίες εφαρμόστηκαν σε διάφορες εμπορικές συμφωνίες έχουν αλλάξει τα πρότυπα σχετικά με τη βιωσιμότητα, τη διαφάνεια και τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών στις διεθνείς εμπορικές συμφωνίες.

1.8. Η ΕΟΚΕ κρίνει απαραίτητη την εκ των προτέρων και εκ των υστέρων διενέργεια εκτίμηση επιπτώσεων και μελέτης βιωσιμότητας τόσο πριν από όσο και μετά τις διαπραγματεύσεις για να εντοπιστεί ο αντίκτυπος στο περιβάλλον, την οικονομία, και την κοινωνία. Στις διαδικασίες αυτές θα πρέπει να συμμετάσχουν οι κοινωνικοί εταίροι και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι απαιτείται εκ μέρους της Επιτροπής η συνεχής προσεκτική εξέταση του μεταβαλλόμενου κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος της Τουρκίας σε κάθε βήμα της διαπραγμάτευσης.

1.9. Δεν πρέπει να παραβλεφθεί το γεγονός ότι στην εικοσαετία η οποία παρήλθε από τότε που τέθηκε σε ισχύ η ΤΕ, το ενωσιακό κεκτημένο επεκτάθηκε και σε τομείς που δεν αποτελούσαν καν αντικείμενο ρύθμισης προηγουμένως.

1.10. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι απαιτείται μία νέα, σύγχρονη συμφωνία ΤΕ και απορρίπτει τα σενάρια παραμονής στο υπάρχον καθεστώς ή μετατροπής της συμφωνίας σε μια περιφερειακή εμπορική συμφωνία (ΠΕΣ) ως μη ρεαλιστικά. Πιστεύει ότι η νέα συμφωνία θα πρέπει να εμπεριέχει νέα κεφάλαια που θα αντικατοπτρίζουν την εμπλουτισμένη ενωσιακή νομοθεσία και πρακτική — όπως αυτή διαρκώς επεκτείνεται και ανανεώνεται—, με σύγχρονες διατάξεις που να αντιμετωπίζουν τις προβληματικές περιοχές που ανέδειξε η εφαρμογή της ΤΕ με την Τουρκία και των προαπαιτούμενων μέτρων.

1.11. Επίσης, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι στη νέα διαπραγμάτευση πρέπει να δοθεί ιδιαίτερο βάρος στην άμεση πραγματοποίηση των αναγκαίων ριζικών μεταρρυθμίσεων της τουρκικής νομοθεσίας.

1.12. Η ΕΟΚΕ προτείνει οι παρακάτω τομείς να ενταχθούν στο ρυθμιστικό πλαίσιο της νέας συμφωνίας:

- η γεωργία (με όλα τα προαπαιτούμενα τα οποία παρουσιάζονται παρακάτω στην υπό εξέταση γνωμοδότηση),
- οι υπηρεσίες,
- οι δημόσιες συμβάσεις,
- τα ακατέργαστα υλικά και οι πρώτες ύλες,
- η προστασία των καταναλωτών,
- η περιβαλλοντική προστασία και η βιώσιμη ανάπτυξη,
- η ισοδυναμία των ρυθμιστικών καθεστώτων για τα κτηνιατρικά, φυτοϋγειονομικά και υγειονομικά μέτρα (SPS) και της πολιτικής ασφάλειας τροφίμων,
- η αποτελεσματική προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων και της αξιοπρεπούς εργασίας,
- η προστασία της υγείας και της ασφάλειας στον χώρο εργασίας,
- η διευκόλυνση του ηλεκτρονικού εμπορίου και ο καθορισμός ψηφιακής ατζέντας η οποία να καθορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των ψηφιακών δεδομένων,
- η ενεργειακή πολιτική και η ενεργειακή ασφάλεια,
- η ενθάρρυνση της καινοτομίας και η προστασία των πνευματικών δικαιωμάτων,
- η καταπολέμηση της διαφθοράς και του ξεπλύματος μαύρου χρήματος,
- η ενίσχυση κινήτρων για ΜΜΕ,
- η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και η μείωση των διοικητικών εξόδων,
- οι επενδύσεις και ο εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας περί επενδύσεων με σκοπό την προστασία των επενδυτών και ταυτόχρονη η εγκαθίδρυση αμερόληπτης διαδικασίας επίλυσης διαφορών,
- η βελτίωση της διαδικασίας μεταφοράς και ενσωμάτωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στο τουρκικό νομικό σύστημα,
- οι ενισχυμένες ρήτρες συμμόρφωσης με το περιεχόμενο της αναθεωρημένης συμφωνίας και οι ρήτρες εναρμόνισης με το ενωσιακό κεκτημένο.

1.13. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι, όσον αφορά την ασυμμετρία που προκύπτει σε σχέση με τις εμπορικές σχέσεις της Τουρκίας με τρίτες χώρες, με τις οποίες η ΕΕ συνάπτει νέου τύπου εμπορικές συμφωνίες, η σχετική ρήτρα δεν μπορεί να αναβαθμιστεί πέραν της πολιτικής προτροπής προς τα κράτη εταίρους της ΕΕ με την επιπλέον δυνατότητα προσφοράς αποτελεσματικών υπηρεσιών διαμεσολάβησης εκ μέρους της Επιτροπής.

1.14. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι οποιοδήποτε τύπου εμπορική συμφωνία ΕΕ–Τουρκίας θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει την ουσιαστική διαβούλευση και συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων (εργοδοτών και εργαζομένων) και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών τόσο στη φάση της διαπραγμάτευσης όσο και στη φάση της υλοποίησης.

## 2. Εμπορικές σχέσεις ΕΕ–Τουρκίας

2.1. Το 1959 η Τουρκία υπέβαλε αίτηση προκειμένου να καταστεί συνδεδεμένο μέλος της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και σήμερα Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Η συμφωνία Σύνδεσης<sup>(1)</sup> υπεγράφη το 1963 και προέβλεπε επίσης τη δημιουργία τελωνειακής ένωσης (ΤΕ) μεταξύ της ΕΟΚ και της Τουρκίας.

2.2. Ως αποτέλεσμα αυτού, το 1970 συντάχθηκε πρόσθετο πρωτόκολλο για την κατάργηση των δασμών και των ποσοστώσεων στα προϊόντα και για τη λήψη περαιτέρω μέτρων προς την κατεύθυνση της ΤΕ, η πλήρης ανάπτυξη της οποίας ολοκληρώθηκε το 1995<sup>(2)</sup> και όριζε την κατάργηση των εμπορικών φραγμών. Την ίδια χρονιά υπεγράφη και η **συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών (ΣΕΣ)**<sup>(3)</sup> που καλύπτει τον άνθρακα και τον χάλυβα με την τότε ΕΚΑΧ.

2.3. Η Τουρκία κλήθηκε επίσης να εγκρίνει το κοινό εξωτερικό δασμολόγιο (CET — Common External Tariffs)<sup>(4)</sup> της ΕΕ για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες και να υιοθετήσει όλες τις προϋπάρχουσες και τις μελλοντικές προτιμησιακές συμφωνίες.

2.4. Η ΤΕ υπήρξε ρηξικέλευθη και πρωτότυπη ιδέα για την εποχή της και αποτέλεσε σημαντική ευκαιρία εμβάθυνσης των διμερών σχέσεων, καθώς υπήρξε μία από τις πρώτες συμφωνίες που συμπεριελάμβανε εναρμόνιση νομοθεσίας με μη κράτος μέλος.

2.5. Το 1997 η ΕΕ θέσπισε παράλληλη διαδικασία βάσει των άρθρων 2 και 49 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά την αίτηση σύνδεσης της Τουρκίας του 1987.

2.6. Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις ξεκίνησαν το 2005 και περιλαμβάνουν 34 κεφάλαια του ενωσιακού κεκτημένου και ένα επιπλέον κεφάλαιο με διάφορα θέματα, συνολικά, δηλαδή, 35 κεφάλαια.

2.7. Η ΕΟΚΕ, εισακούοντας τους εμπλεκόμενους φορείς, αξιολογεί θετικά την ΣΕΣ άνθρακα και χάλυβα, η οποία και θα πρέπει να παραμείνει ως έχει, ενώ υπογραμμίζει την ανάγκη μεταρρύθμισης της ΤΕ για να επιτευχθεί ο εκσυγχρονισμός των εμπορικών σχέσεων.

## 3. Πολιτική κατάσταση στην Τουρκία μετά τη 15η Ιουλίου

3.1. Μετά την απόπειρα πραξικοπήματος της 15ης Ιουλίου, την οποία η ΕΟΚΕ καταδικάζει έντονα, η κατάσταση στην Τουρκία είναι ιδιαίτερα ανησυχητική. Η στάση των αρχών κατά των υπόπτων πραξικοπηματιών, αλλά και κατά άλλων δυνάμεων της αντιπολίτευσης και της κοινωνίας των πολιτών που δεν συμμετείχαν στην απόπειρα πραξικοπήματος αλλά και κατά του τύπου και των μέσων ενημέρωσης που δεν στηρίζουν την κυβέρνηση, δεν συνάδει με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και δυσχεραίνει τις διαπραγματεύσεις μεταξύ Τουρκίας και ΕΕ.

<sup>(1)</sup> Συμφωνία συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας και πρόσθετο πρωτόκολλο της 12ης Σεπτεμβρίου 1963: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:21964A1229\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:21964A1229(01))

<sup>(2)</sup> Απόφαση αριθ. 1/95 του συμβουλίου σύνδεσης ΕΚ–Τουρκίας, της 22ας Δεκεμβρίου 1995, για την εφαρμογή της οριστικής φάσης της Τελωνειακής Ένωσης (96/142/ΕΚ).

<sup>(3)</sup> Απόφαση 96/528/ΕΚΑΧ της Επιτροπής, της 29ης Φεβρουαρίου 1996, για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και της Τουρκικής Δημοκρατίας στον τομέα των προϊόντων που καλύπτει η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=EL>

<sup>(4)</sup> Συνδυασμένη ονοματολογία, κοινό δασμολόγιο και ενοποιημένο δασμολόγιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (TARIC) του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2658/87 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1987, για τη δασμολογική και στατιστική ονοματολογία και το κοινό δασμολόγιο (ΕΕ L 256 της 7.9.1987): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=EL>

3.2. Μετά τα γεγονότα της 15ης Ιουλίου, η επίσημη στάση της Άγκυρας έχει διαφοροποιηθεί, με την τουρκική πλευρά να απαιτεί άμεσες δεσμεύσεις από την ΕΕ, η οποία, σε αρκετές περιπτώσεις **μέχρι σήμερα, έχει επιδείξει αναποφασιστικότητα και έλλειψη πολιτικής βούλησης και πολιτικής κατεύθυνσης** στον αντίποδα της έλλειψης εκ μέρους της Τουρκίας της απαραίτητης για την εφαρμογή των κειμένων που έχουν συμφωνηθεί καλής θέλησης (π.χ. όσον αφορά το πρωτόκολλο της Άγκυρας κ.λπ.), στοιχείο το οποίο επιβαρύνει περαιτέρω τη δημιουργία του αναγκαίου κλίματος συνεννόησης.

3.3. Η ΕΟΚΕ παρακολουθεί και θα εξακολουθήσει να παρατηρεί με ιδιαίτερη ανησυχία τα όσα διαδραματίζονται ως συνέπεια του πραξικοπήματος, ενώ βλέπει την έναρξη των διαπραγματεύσεων ΤΕ για την ενίσχυση των εμπορικών σχέσεων ως ευκαιρία για την ομαλοποίηση των σχέσεων ΕΕ–Τουρκίας, αλλά και για την ανάκαμψη της δοκιμαζόμενης τουρκικής οικονομίας.

3.4. Είναι, επομένως, προς το συμφέρον της Τουρκίας, στη δύσκολη αυτή συγκυρία, να δεσμευτεί μακροπρόθεσμα σε ένα πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που θα περιλαμβάνει βαθύτατες τομές τόσο στο οικονομικό όσο και στο πολιτικό γίγνεσθαι.

#### 4. Η οικονομία της Τουρκίας

4.1. Το 2015 το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε ισοτιμία αγοραστικής δύναμης (ΑΕγχΠ σε ΙΑΔ) της Τουρκίας έφτασε στο εντυπωσιακό ύψος των 1,576 τρισεκατομμυρίων δολαρίων (εκτίμηση 2015), φέρνοντας τη χώρα στη 18η θέση της παγκόσμιας οικονομικής κατάταξης. Η ανάπτυξη της χώρας εκτιμάται ότι έχει υποχωρήσει στα —ικανοποιητικά παρ' όλα αυτά— επίπεδα του 3,8 % το 2015, κατέχοντας την 102η θέση σε παγκόσμιο επίπεδο. Το δημόσιο χρέος της χώρας έχει υποχωρήσει σε μέτρια επίπεδα και ανέρχεται στο 33,1 % του ΑΕγχΠ, ενώ οι ρυθμοί πληθωρισμού εξακολουθούν να είναι υψηλοί, σε ποσοστό περίπου 7,7 % το 2015 <sup>(5)</sup>.

4.2. Η οικονομία της Τουρκίας μετασηματίστηκε τα τελευταία χρόνια από παραδοσιακά γεωργική σε μεταποιητική, με επίκεντρο τις υπηρεσίες και τον τουρισμό, και με εξαγωγικό προσανατολισμό. Αυτό οφείλεται και στην ΤΕ, η οποία δημιούργησε σημαντικές ευκαιρίες που αξιοποιήθηκαν αμέσως με τη θέσπιση νέου νομικού πλαισίου, με την εφαρμογή των ενωσιακών προτύπων.

4.3. Από το 2012, ωστόσο, οι ρυθμοί ανάπτυξης έχουν μετριαστεί, επηρεαζόμενοι από τη μείωση των άμεσων ξένων επενδύσεων αλλά και από τις πολιτικοκοινωνικές εξελίξεις, οι οποίες, σε πολλές περιπτώσεις, αποτελούν τροχοπέδη στην οικονομική ανάπτυξη και πηγή αβεβαιότητας. Κατά την περίοδο 2013-2016, η εμπιστοσύνη διαβρώθηκε λόγω πολιτικών αναταραχών, γεωπολιτικών αλλαγών, καταγγελιών περί διαφθοράς και εντάσεων με γειτονικά κράτη, καθώς η χώρα αναζήτησε έναν πιο κεντρικό πολιτικό ρόλο στην περιοχή. Αυτό επηρέασε αρνητικά την οικονομία και επισκίασε την πρωτοφανή πρόοδο της τουρκικής οικονομίας, καθότι αποδείχθηκε επιρρεπής λόγω του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών στις νομισματικές διακυμάνσεις και στις διακυμάνσεις της αγοράς, γεγονός το οποίο αποθάρρυνε και αποδυνάμωσε τις ξένες επενδυτικές εισροές. Μετά δε το πραξικόπημα, η οικονομία δέχθηκε νέο πλήγμα με μεγαλύτερη ύφεση και κατακόρυφη πτώση του τουρισμού της.

4.4. Εξαιτίας των ανησυχητικών πολιτικών εξελίξεων, οι οποίες είχαν άμεσες συνέπειες στον οικονομικό τομέα, έχουν επιβαρυνθεί σημαντικά τόσο η εμπιστοσύνη των αγορών στη σταθερότητα όσο και η ευρωστία του οικονομικού και επενδυτικού περιβάλλοντος στην Τουρκία <sup>(6)</sup>, ενώ τίθεται σε αμφιβολία η ικανότητα της τουρκικής κυβέρνησης να θέσει και πάλι την οικονομία σε τροχιά ανάπτυξης, με την αξιοπιστία της και την τουρκική λίρα να υποχωρούν σημαντικά <sup>(7)</sup>.

#### 5. Ο αντίκτυπος της τελωνειακής ένωσης (ΤΕ) στην τουρκική οικονομία, ελλείψεις στο κανονιστικό πλαίσιο και ζητήματα εφαρμογής

5.1. Συνολικά οι προβλέψεις για την ΤΕ αποδείχθηκαν μάλλον απαισιόδοξες και, ως εκ τούτου, διαψεύστηκαν από την πραγματικότητα, καθότι είχε προβλεφθεί ότι η αύξηση του ΑΕγχΠ για την Τουρκία δεν θα υπερέβαινε το 1-1,5 %, ποσοστό το οποίο μολονότι θεωρείτο σημαντικό, δεν συγκρίνεται με την πραγματική αύξηση.

<sup>(5)</sup> Τα στατιστικά στοιχεία προέρχονται από το Factbook της CIA και από τις ανά χώρα εκδόσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας σε συνδυασμό με στατιστικά δεδομένα που έχουν αντληθεί από την Κεντρική Τράπεζα της Τουρκικής Δημοκρατίας.

<sup>(6)</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>  
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>  
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>

<sup>(7)</sup> <https://www.ft.com/content/5bbbcce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>  
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>



5.2. Η ΕΕ αποτελεί τον υπ' αριθμό ένα εισαγωγικό και εξαγωγικό εταίρο της Τουρκίας, ενώ η Τουρκία κατατάσσεται έβδομη στις εισαγωγικές και πέμπτη στις εξαγωγικές αγορές της ΕΕ. Οι εξαγωγές της Τουρκίας προς την ΕΕ αφορούν κυρίως μηχανήματα και εξοπλισμό μεταφορών, ενώ ακολουθούν τα βιομηχανικά προϊόντα. Στις εξαγωγές της ΕΕ προς την Τουρκία κυριαρχούν τα μηχανήματα και ο εξοπλισμός μεταφορών, τα χημικά προϊόντα και τα βιομηχανικά αγαθά.

5.3. Το εμπόριο με την ΕΕ αυξήθηκε κατά 22 % από το 1995 ως το 2014. Έχει επίσης επισημανθεί ότι η ΤΕ έχει προκαλέσει εκτροπή του εμπορίου<sup>(8)</sup>, ωστόσο, αυτή είναι ήσσονος σημασίας αν εξεταστεί σε συνδυασμό με το συνολικό ποσοστό των συναλλαγών<sup>(9)</sup>.

5.4. Σε κάθε περίπτωση, όμως, αποτέλεσε έρμα στην εφαρμογή δασμών από την Τουρκία σε βιομηχανικά προϊόντα και κατέστησε μη αναγκαία την καθιέρωση κανόνων προέλευσης στο διμερές εμπόριο.

5.5. Μερικά από τα σημαντικότερα εγγενή μειονεκτήματα της ΤΕ μπορούν να συνοψιστούν στα παρακάτω:

- η αλόγιστη και αναίτια χρήση μέσων εμπορικής άμυνας, όπως τα αντισταθμιστικά μέτρα, τα μέτρα αντιντάμπινγκ, και τα μέτρα διασφάλισης και επιτήρησης που διαταράσσουν το διμερές εμπόριο<sup>(10)</sup>.
- η έλλειψη αποτελεσματικού μηχανισμού συμμόρφωσης και διαδικασίας επίλυσης διαφορών που καθιστούν αδύνατη την αποτελεσματική διευθέτηση της —σε ορισμένες περιπτώσεις— επιλεκτικής εφαρμογής της ισχύουσας ΤΕ και της υιοθέτησης έμμεσων μέτρων διάκρισης σε βάρος των ευρωπαϊκών προϊόντων. Η ισχύουσα διαδικασία επίλυσης διαφορών περιορίζεται μόνον στις συγκεκριμένες διαφορές (συγκεκριμένα προβλέπεται αρμοδιότητα μόνο για τη διάρκεια ισχύος μέτρων προστατευτισμού)<sup>(11)</sup> που μπορεί να εξετάσει το συμβούλιο σύνδεσης το οποίο είναι κατ' εξοχήν πολιτικό όργανο και αποφασίζει με το σύστημα της ομοφωνίας.
- η περιορισμένη έκταση της ΤΕ μόνον στα βιομηχανικά προϊόντα, συμπεριλαμβανομένων των βιομηχανικών εξαρτημάτων των μεταποιημένων γεωργικών προϊόντων που παράγονται στην ΕΕ ή στην Τουρκία, που καλύπτει επίσης εμπορεύματα εν όλω ή εν μέρει κατασκευασμένα από προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες, αρκεί να βρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία στην ΕΕ ή στην Τουρκία. Ειδικότερα, τα αγροτικά προϊόντα ανταποκρίνονται στο 10 % και οι υπηρεσίες στο 60 % του ΑΕγχΠ της Τουρκίας· εντούτοις αμφότερα εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής.
- επίσης προβληματική είναι η διαδικασία εναρμόνισης με την ενωσιακή νομοθεσία, αλλά και η αποτελεσματικότητα της μεθόδου πληροφόρησης επ' αυτής, με αποτέλεσμα η επιχειρηματική κοινότητα να βρίσκεται ενώπιον νομοθετικών παλινδρομήσεων κατά τη διαδικασία εισαγωγής ή εξαγωγής των ίδιων προϊόντων, τις οποίες δεν είναι ούτε η ίδια σε θέση να παρακολουθήσει μέσω των θεσμικών της φορέων (εμπορικά επιμελητήρια, οργανώσεις εργοδοτών κ.λπ.), αλλά ούτε και οι αρμόδιες αρχές (τελωνεία, εξαγωγικά γραφεία, επιθεωρήσεις αγοράς)<sup>(12)</sup>.

5.6. Πέραν των προβληματικών περιοχών στο κανονιστικό πλέγμα της ΤΕ, ζητήματα ανακύπτουν και από την πλημμελή εφαρμογή της ή από μονομερείς αποφάσεις από την πλευρά της Τουρκίας σε θέματα τελωνειακών και δασμολογικών πρακτικών, **οι οποίες παραβιάζουν σαφώς τα συμφωνηθέντα**, αλλά και από την άρνηση της Τουρκίας να επιτρέψει την ελεύθερη άσκηση εμπορικών πράξεων με την Κυπριακή Δημοκρατία, χώρα μέλος της ΕΕ, γεγονός που παραβιάζει σαφέστατα το κοινοτικό δίκαιο και τις εμπορικές συμφωνίες ΕΕ-Τουρκίας.

<sup>(8)</sup> C.S.P. Magee, «Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community-Turkey customs union», *Review of World Economics*, Μάιος 2016, τόμος 152, τεύχος 2, σ. 383-399.

<sup>(9)</sup> Παγκόσμια Τράπεζα, «Evaluation of the EU- Turkey Customs Union» (Αξιολόγηση της τελωνειακής ένωσης ΕΕ-Τουρκίας), έκθεση αρ. 85830-TR, 28 Μαρτίου 2014, διαθέσιμη στη διεύθυνση [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf)

<sup>(10)</sup> Το 2013 ίσχυαν δεκατρία μέσα εμπορικής άμυνας έναντι αγαθών της ΕΕ στην Τουρκία. Περισσότερες πληροφορίες είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (προσπελάστηκε στις 30.5.2016)

<sup>(11)</sup> Σε αντίθεση με τον μηχανισμό επίλυσης διαφορών της συμφωνίας της Αγκυρας, η οποία καλύπτει μεγαλύτερο εύρος διαφορών αλλά απαιτεί ομοφωνία αμφοτέρων των μερών για ενεργοποίηση.

<sup>(12)</sup> Βλέπε υποσημείωση 9.

5.7. Η τρέχουσα ευθυγράμμιση της Τουρκίας με το δίκαιο της ΕΕ για την εσωτερική αγορά έχει προχωρήσει σε ορισμένους τομείς, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, η πολιτική ανταγωνισμού και οι κρατικές ενισχύσεις, η ενεργειακή, οικονομική και νομισματική πολιτική, καθώς και η βιομηχανική πολιτική και η πολιτική για τις επιχειρήσεις, όμως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει επισημάνει το γεγονός ότι η Τουρκία αγνοεί συστηματικά βασικές πτυχές της συμφωνίας με την υιοθέτηση συλλήβδην μέτρων προστατευτισμού, αντίθετα με τα όσα προβλέπει η τελωνειακή ένωση.

5.8. Ωστόσο, η Τουρκία δεν εφαρμόζει σωστά τη νομοθεσία περί κρατικών ενισχύσεων και τη δημιουργία συστημάτων παρακολούθησης, είναι απρόθυμη να ενεργοποιήσει πλήρως την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων με την άρση κρυφών περιορισμών και, τέλος, παραλείπει να υιοθετήσει και να εφαρμόσει αποτελεσματικά μέτρα για την πάταξη των παραβιάσεων των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

5.9. Αξιολογώντας τα συνολικά οφέλη της ΤΕ, θα μπορούσαμε να εντοπίσουμε τη μεγαλύτερη συμβολή της στο γεγονός ότι έχει χρησιμοποιηθεί ως μέσο για οικονομικές μεταρρυθμίσεις που συνέβαλαν στην ένταξη της Τουρκίας στις παγκόσμιες αγορές, συνέβαλε στην αποκατάσταση της αξιοπιστίας της και, τέλος, ενθάρρυνε τα μέτρα που ελήφθησαν για τη συγκράτηση του πληθωρισμού και τη σταθεροποίηση της ισοτιμίας της τουρκικής λίρας.

5.10. Επίσης, ο εκσυγχρονισμός του τουρκικού εμπορίου προχώρησε με γρήγορα βήματα και ενισχύθηκε ο ανταγωνισμός μεταξύ των Τούρκων παραγωγών και εμπόρων, οι οποίοι απέκτησαν μέσω της αγοράς της ΕΕ πρόσβαση σε ένα πιο γόνιμο και απαιτητικό παγκόσμιο εμπορικό περιβάλλον.

## 6. Συγκρίσεις της τελωνειακής ένωσης με τις πιο πρόσφατες ΣΕΣ

6.1. Τα επόμενα χρόνια θα σηματοδοτήσουν μια νέα οικονομική εποχή που θα εγκαινιαστεί με την κατάρτιση και την εφαρμογή σειράς ρυθμιστικών πρωτοβουλιών σε διεθνές επίπεδο, οι οποίες θα επηρεάσουν και τις οικονομικές σχέσεις ΕΕ–Τουρκίας και οι οποίες καθιστούν αναγκαίο τον εκσυγχρονισμό της ΤΕ. Συγχρόνως, η ΕΕ έχει επικεντρωθεί στην ενίσχυση των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων με τρίτες χώρες με σκοπό τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και του επιπέδου ευημερίας. Οι πλέον σημαντικές πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί αυτήν την εποχή είναι η **διατλαντική εταιρική σχέση συναλλαγών και επενδύσεων (ΤΙΠ — Transatlantic Trade and Investment Partnership)**, η **συνολική οικονομική και εμπορική συμφωνία ΕΕ–Καναδά (CETA — Comprehensive Economic and Trade Agreement)** και η **συμφωνία για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (ΤiSA — Trade in Services Agreement)**, αλλά και οι διαπραγματεύσεις για την **εμπορική συμφωνία με την Ιαπωνία** <sup>(13)</sup>.

6.2. Εξαιτίας των νέων συνθηκών η ξεπερασμένη ΤΕ έχει ήδη φέρει την τουρκική οικονομία σε μειονεκτική θέση λόγω της εγγενούς ασυμμετρίας της <sup>(14)</sup>, δεδομένου ότι επιτρέπει στην Τουρκία να διαπραγματεύεται με τρίτες χώρες εμπορικές συμφωνίες μόνον αφού η ΕΕ έχει ολοκληρώσει και υπογράψει μαζί τους νέες ΣΕΣ, χωρίς όμως να δίνει στην Τουρκία καμία δυνατότητα παρέμβασης κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Από την άλλη πλευρά, η «ρήτρα της Τουρκίας» (Turkey clause) αποτελεί πολιτική παραίνεση και δεν υποχρεώνει τα τρίτα κράτη να αποδεχτούν τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων, πόσο μάλλον να καταλήξουν σε συμφωνία. Ακόμη και αν καταρτιστεί συμφωνία, η καθυστέρηση αυτή φέρνει τις τουρκικές επιχειρήσεις σε μειονεκτική ανταγωνιστική θέση.

6.3. Επιπλέον, η Τουρκία υποχρεωτικά υιοθέτησε το κοινό εξωτερικό δασμολόγιο (CET) με το οποίο οφείλει να προσαρμόζεται στις αλλαγές, περισσότερες φορές μειώσεις, που εισάγει η ΕΕ ενόψει σύναψης ΣΕΣ, χωρίς τα τουρκικά προϊόντα να απολαμβάνουν το προνόμιο αυτό στις άλλες αγορές ελλείψει συμφωνίας. Αυτό έχει οδηγήσει σε σταδιακή απελευθέρωση του δασμολογικού καθεστώτος της Τουρκίας.

6.4. Οι προαναφερθείσες ελλείψεις στην αρχιτεκτονική της ΤΕ έχουν καταστεί εμφανέστερες σήμερα, είκοσι και πλέον χρόνια μετά τη σύναψη της ΤΕ.

6.5. Το 2014, από τους 48 εμπορικούς εταίρους της ΕΕ μόνον οι 17 κατήρτισαν συμφωνία και με την Τουρκία, ενώ ανάμεσα στα κράτη που εξασφάλισαν μια ΣΕΣ νέας γενιάς, μόνον η Νότια Κορέα συμφώνησε να συνάψει συμφωνία με την Τουρκία, αποδεχόμενη την πρόσκληση που διατυπώνεται στη «ρήτρα της Τουρκίας» της συμφωνίας KOREU.

<sup>(13)</sup> Άλλες συμφωνίες είναι αυτές με τα **Ανατολικά Αφρικανικά Κράτη, το Εκουαδόρ, τη Σιγκαπούρη, το Βιετνάμ και τη Δυτική Αφρική**. Καμία από αυτές τις συμφωνίες —αν και έχουν ολοκληρωθεί— δεν έχει τεθεί ακόμη σε ισχύ.

<sup>(14)</sup> Global Economics Dynamics Study, *Turkey's EU integration at a crossroads. What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?*, Bertelsmann Stiftung, Απρίλιος 2016.

## 7. Ενίσχυση των διμερών εμπορικών σχέσεων

7.1. Η συνεργασία ΕΕ–Τουρκίας στον οικονομικό και πολιτικό τομέα αποτελεί ικανή και αναγκαία συνθήκη επίτευξης σταθερότητας σε μια ιδιαίτερα ευμετάβλητη περιοχή του πλανήτη, ενώ ο εκσυγχρονισμός της ΤΕ μπορεί να δώσει ένα σαφές θετικό μήνυμα συνεργασίας και σταθερότητας.

7.2. Μετά από προσεκτική συζήτηση και εξέταση των εναλλακτικών επιλογών για τις εμπορικές και οικονομικές σχέσεις ΕΕ–Τουρκίας, μεταξύ των οποίων τα ενδεχόμενα i) της διατήρησης του σημερινού status quo, ii) της αντικατάστασης ή συμπλήρωσης της ΤΕ με μία περιφερειακή εμπορική συμφωνία (ΠΕΣ) και iii) του εκσυγχρονισμού της ΤΕ, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η τελευταία λύση φαίνεται η πλέον κατάλληλη για την προώθηση και εμπάδυνση των διμερών σχέσεων στη βάση το αμοιβαίο όφελος.

7.3. Το σενάριο της πλήρους απραξίας —έχοντας υπόψη και το γεγονός ότι οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις χρειάζονται σημαντικό βάθος χρόνου—, δεν αποτελεί ρεαλιστική εναλλακτική λύση, καθώς κρίνεται απαραίτητη η αντιμετώπιση όσων αναφέρθηκαν παραπάνω και η άμεση αξιοποίηση της ανεκμετάλλευτης δυναμικής των εμπορικών σχέσεων.

## 8. Άξονες της αναθεώρησης

8.1. Στο πλαίσιο της νέας ευρωπαϊκής πολιτικής εμπορίου και επενδύσεων που εγκαινιάστηκε το 2015 με την ανακοίνωση της Επιτροπής «Εμπόριο για όλους»<sup>(15)</sup> διαφαίνεται ήδη η δέσμευση της ΕΕ για την αξιοποίηση της ηγετικής της θέσης στον τομέα του εμπορίου ώστε να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις μιας παγκοσμιοποιημένης αγοράς και τις ανάγκες της σύγχρονης εμπορικής πραγματικότητας, να δώσει ώθηση στην ανάπτυξη και να αποτελέσει παράγοντα θεσμικής αλλαγής θέτοντας μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες<sup>(16)</sup>.

8.2. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας γίνεται κατανοητό ότι μια νέα εμπορική πολιτική δεν μπορεί να είναι μονοδιάστατη, αλλά πολυεπίπεδη και σύνθετη, συμπεριλαμβάνοντας πλείστους τομείς δραστηριότητας ώστε να θεωρείται αποτελεσματική και επωφέλης για περισσότερους αποδέκτες, όπως οι εργαζόμενοι, οι καταναλωτές, και οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

8.3. Ειδικότερα, η συμπερίληψη των ευρωπαϊκών αξιών στο ίδιο πλαίσιο αρχών έχει πολυσήμαντη σημασία, δεδομένου ότι καθίσταται πλέον προφανές ότι οι διαπραγματεύσεις εμπορικών και επενδυτικών συμφωνιών **δεν έχουν μόνον οικονομικό χαρακτήρα, αλλά συνιστούν ένα ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό σχέδιο με πολυδιάστατο και πολυεπίπεδο μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα.**

8.4. Ιδιαίτερα μετά την υιοθέτηση της συμφωνίας του Παρισιού (COP 21) από την ΕΕ και των νέων στόχων βιώσιμης ανάπτυξης (SDGs) από το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο του ΟΗΕ<sup>(17)</sup>, **η βιώσιμη ανάπτυξη και η προστασία του περιβάλλοντος** αποτελούν πλέον ισότιμο και αναπόσπαστο κομμάτι αυτών των αξιών.

8.5. Το στοιχείο αυτό αναδεικνύεται ασφαλώς ακόμα περισσότερο όταν τα κράτη με τα οποία γίνεται η διαπραγμάτευση βρίσκονται σε ενταξιακές διαπραγματεύσεις, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αυτό της Τουρκίας.

8.6. Η αναθεώρηση θα πρέπει να βασίζεται και στα διεθνή πρότυπα και στις διεθνείς συμβάσεις προστασίας των εργασιακών δικαιωμάτων<sup>(18)</sup>.

8.7. Για τον λόγο αυτό, η ΕΕ αποφάσισε να βαδίσει με γνώμονα τρεις βασικές αρχές έτσι ώστε να εξασφαλίσει τα παραπάνω:

α) Την **αποτελεσματικότητα**: έτσι ώστε να ληφθούν τόσο οι μακροοικονομικές (π.χ. οικονομική κατάσταση ευρωπαϊκών κρατών σε κρίση) όσο και οι μικροοικονομικές ανάγκες υπόψη (π.χ. μικρομεσαίες επιχειρήσεις) εξασφαλίζοντας όσο το δυνατόν μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα στα νέα εμπορικά εγχειρήματα.

<sup>(15)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

<sup>(16)</sup> ΕΟΚΕ (εισηγητής: J. Peel), Γνωμοδότηση με θέμα την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: «Εμπόριο για όλους — Προς μια πιο υπεύθυνη πολιτική για το εμπόριο και τις επενδύσεις» [COM(2015) 497 final] (ΕΕ C 264 της 20.7.2016, σ. 123).

<sup>(17)</sup> Επιπλέον, το πλέγμα δεσμεύσεων φυσικά συμπεριλαμβάνει τη σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή και το Πρωτόκολλο του Κιότο. Για τη συμφωνία του Παρισιού βλέπε Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

<sup>(18)</sup> Βασικά πρότυπα εργασίας της ΔΟΕ (ILO Core Labour standards), οδηγίες του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές εταιρείες, αρχές του ΟΗΕ για τις επιχειρήσεις και τα ανθρώπινα δικαιώματα.

- β) Τη **διαφάνεια**: με τη χορήγηση μεγαλύτερης δημοσιότητας και συμμετοχής όσο το δυνατόν περισσότερων ενδιαφερόμενων μερών στις διαπραγματεύσεις.
- γ) Τις **ευρωπαϊκές αξίες και τα πρότυπα**: μια εξελισσόμενη έννοια που έχει φτάσει να εκτείνεται σε ζητήματα όπως η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών (συμπεριλαμβανομένων και των εργασιακών), η βιώσιμη ανάπτυξη και η καταπολέμηση της διαφθοράς.

8.8. Έτσι, η οποία προσπάθεια σύγκλισης με εμπορικούς εταίρους θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει:

1. υψηλού επιπέδου έρευνες για τις υφιστάμενες παγκόσμιες αλυσίδες αξίας (ΠΑΑ — Global Value Chains) και τις παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού (ΠΑΕ — Global Supply Chains)·
2. σύγχρονα μέτρα προώθησης του εμπορίου και των υπηρεσιών έτσι ώστε να ανταποκρίνονται στις σημερινές παγκόσμιες συνθήκες όπου κυριαρχεί η πολυδιάσπαση της παραγωγικής διαδικασίας μέσω των υπεργολαβιών (outsourcing), των εξωχώριων ή εξωτερικών αναθέσεων παραγωγής προϊόντων (offshoring) και της δημιουργίας παραρτημάτων (branching)·
3. ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση του ηλεκτρονικού εμπορίου και της κινητικότητας και φυσικά την επίτευξη διευρυμένης θεσμικής συνεργασίας τόσο στο στάδιο της διαπραγμάτευσης όσο και στο στάδιο της αποτίμησης και επίβλεψης της εφαρμογής των συμφωνιών.

## 9. Η διαδικασία σύναψης και το περιεχόμενο της νέας συμφωνίας

9.1. Το πεδίο εφαρμογής της νέας συμφωνίας θα πρέπει να επεκταθεί έτσι ώστε να συμπεριληφθούν και άλλοι τομείς όπως:

- α) η **γεωργία** (με αυστηρή χρήση των ευρωπαϊκών προτύπων και της ιχνηλασιμότητας των προϊόντων αλλά και μετά από έρευνα σχετικά με τις συνέπειες που θα υπάρχουν για τους ευρωπαίους γεωργούς στις περιπτώσεις απελευθέρωσης των εισαγωγών), με την παράλληλη εξέταση διατήρησης ή εισαγωγής προσωρινών μέτρων προστατευτισμού πέραν της περιόδου προσαρμογής, εφόσον αυτό κρίνεται απόλυτα απαραίτητο για την προστασία των ευρωπαϊκών παραγωγών·
- β) οι επενδύσεις·
- γ) η ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων·
- δ) οι υπηρεσίες·
- ε) πιο σύγχρονα πεδία όπως η βιώσιμη ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος, ο τομέας της ενέργειας αλλά και οι πρώτες ύλες και τα ακατέργαστα υλικά κ.λπ.·

στ) η προστασία των πνευματικών δικαιωμάτων και των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας·

και να ενσωματωθούν δεσμευτικές διατάξεις για την άμεση μεταφορά και ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας αλλά και ιδιαίτερη πρόβλεψη για υποχρεωτική επίλυση των διαφορών που προκύπτουν από την εφαρμογή της μέσω μηχανισμού **που δεν θα απαιτεί πολιτική απόφαση για να ενεργοποιηθεί**, όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα. γεγονός που δυσκολεύει σημαντικά την οποιαδήποτε ουσιαστική επίλυση των διαφορών με διαφανή τρόπο.

9.2. Υψιστης σημασίας θεωρείται επιπλέον η σύνδεση της όλης προσπάθειας με τον αναθεωρημένο εμπορικό προσανατολισμό της ΕΕ, η οποία θα παρουσιάσει στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων ως αδιαπραγμάτευτα αιτήματα από την πλευρά της τον εκδημοκρατισμό και τη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων, τόσο σε διακρατικό όσο και εθνικό επίπεδο, καθώς και την ανάδειξη του ρόλου των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών σε διαδικασίες δημόσιου διαλόγου και διαπραγμάτευσης με στόχο την αποτελεσματικότερη και ανθρωποκεντρική εφαρμογή της αναθεωρημένης συμφωνίας.

9.3. Η αναβάθμιση των εμπορικών σχέσεων μέσω της νέας συμφωνίας ΤΕ θα μπορούσε να έχει αρκετές θετικές επιπτώσεις, μερικές από τις οποίες είναι:

— έσοδα από την απελευθέρωση των νέων τομέων ρύθμισης και αύξηση των ξένων άμεσων επενδύσεων·

- η διμερής απελευθέρωση των δημοσίων συμβάσεων με την κατάργηση των περιορισμών που εφαρμόζονται σε αλλοδαπούς που επιθυμούν να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς θα είναι επωφελής για τις ευρωπαϊκές εταιρείες καθότι αυτές αντιστοιχούν στο 7 % του ΑΕγχΠ της χώρας·
- ευκαιρίες για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις που θα ενδυναμώσουν το μεσαίο εισόδημα στην Τουρκία και θα δημιουργήσουν θέσεις εργασίας και θα αυξήσουν την παραγωγικότητα.

9.4. Η διαδικασία σύναψης θα πρέπει να ξεκινήσει με διαπραγματεύσεις που θα λάβουν χώρα άμεσα με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, ενώ θα διεξαχθούν στη βάση διαφανών διαδικασιών.

9.5. Η ΕΟΚΕ καλωσορίζει τη δημόσια διαβούλευση και συστήνει τη διεξαγωγή αντίστοιχης μελέτης κοινωνικών δεικτών, δεικτών ευημερίας και σε άλλους τομείς, όπως, ενδεικτικά, τα δικαιώματα των καταναλωτών και εργαζομένων.

9.6. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να καταστεί σαφές εξ αρχής ότι η διαδικασία αποτελεί μέρος της ευρύτερης διαδικασίας των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και όχι απλώς μια μονολιθική εμβάθυνση της εμπορικής συνεργασίας ΕΕ–Τουρκίας, όπως επίσης ότι η επιτυχημένη διεξαγωγή των συζητήσεων απαιτεί την πλήρη εναρμόνιση των προσυμφωνηθέντων μέχρι και το σημείο αυτό.

9.7. Πέραν των τρεχόντων ζητημάτων που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν στο νέο κείμενο της συμφωνίας, κρίνεται σκόπιμο αυτή να διευρυνθεί με τη συμπερίληψη ειδικού κεφαλαίου για την προστασία του περιβάλλοντος, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την ενεργειακή ασφάλεια και συνεργασία (ανανεώσιμες και συμβατικές πηγές).

9.8. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι πρέπει να διαμορφωθεί επίσης ένα νέο πλαίσιο επενδυτικής συνεργασίας με αυξημένα πρότυπα προστασίας των επενδυτών και με ταυτόχρονη πρόβλεψη για αμερόληπτη διαδικασία επίλυσης διαφορών, στοιχείο που θα ενδυναμώσει την εμπιστοσύνη των αγορών στην ικανότητα της οικονομίας να ανταπεξέλθει σε πολιτικούς κραδασμούς στο μέλλον. Στο εν λόγω πλαίσιο θα πρέπει να συνεκτιμώνται οι επιφυλάξεις σχετικά με την προστασία των επενδυτών<sup>(19)</sup>.

9.9. Σαφέστατα, η νέα συμφωνία θα πρέπει να περιέχει αυστηρά πλαίσια για τα μέτρα προστατευτισμού ή διάκρισης σε βάρος ξένων προϊόντων και πρόσθετους ή κρυφούς δασμούς σύμφωνα με τα όσα ρυθμίζει η αναθεωρημένη ενωσιακή εμπορική νομοθεσία. Παράλληλα, θα πρέπει να ενισχυθεί η νομοθεσία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, της διαφθοράς και της παραοικονομίας, ενώ θα πρέπει να αυξηθεί η θεσμική συνεργασία για την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

<sup>(19)</sup> Ορισμένες από αυτές τις επιφυλάξεις συνοψίζονται στο σημείο 8.8 της γνωμοδότησης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η θέση της ΕΟΚΕ σχετικά με συγκεκριμένα βασικά θέματα που έχουν τεθεί στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για τη διατλαντική εταιρική σχέση συναλλαγών και επενδύσεων (ΤΤΙΡ)» (ΕΕ C 487, της 28.12.2016, σ. 30).

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών “Ζώντας με αξιοπρέπεια: από την εξάρτηση στην αυτονομία — Αναγκαστικές εκτοπίσεις και ανάπτυξη”»

[COM(2016) 234 final]

(2017/C 075/23)

Εισηγητής: ο κ. **Michael McLOUGHLIN**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκή Επιτροπή: 21.6.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Εξωτερικές σχέσεις
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	16.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	203/0/1

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

### Ζώντας με αξιοπρέπεια — Συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι η ανακοίνωση «Ζώντας με αξιοπρέπεια» είναι ένα φιλόδοξο και επίκαιρο έγγραφο που ακολουθεί τις βέλτιστες πρακτικές όσον αφορά την αναπτυξιακή και ανθρωπιστική βοήθεια. Η ΕΕ πρέπει να έχει επίγνωση των προκλήσεων που συνεπάγεται η υλοποίησή της.

1.2. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι οι σαφώς καθορισμένες γεωγραφικές περιοχές όπου εμφανίζονται αναγκαστικές εκτοπίσεις παρέχουν την ευκαιρία προσαρμογής και εστίασης των απαντήσεων και εξασφάλισης κοινής αντίδρασης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα άλλα όργανα.

1.3. Η ΕΟΚΕ συνιστά η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, σε συνδυασμό με τα κράτη μέλη, να αναπτύξουν υψηλού επιπέδου πολιτική στρατηγική για τη συνεργασία με τα κράτη και τους διεθνείς οργανισμούς όσον αφορά την ανακοίνωση «Ζώντας με αξιοπρέπεια», δεδομένων ορισμένων από τις βασικές γεωπολιτικές προκλήσεις που την αφορούν.

1.4. Η ΕΟΚΕ συνιστά να αναπτυχθούν, παράλληλα με την ανακοίνωση, ειδικές προσεγγίσεις για βασικά ζητήματα που απασχολούν τις γυναίκες και τους νέους, και οι εν λόγω ομάδες να εκφράσουν τη γνώμη τους και να συμμετάσχουν στην υλοποίηση των προσεγγίσεων αυτών.

1.5. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι, παρότι μια αναπτυξιακή προσέγγιση μπορεί να φέρει αξιοσημείωτα αποτελέσματα με τον υφιστάμενο προϋπολογισμό, η ανάγκη για επιπρόσθετους πόρους δεν πρέπει να αποκλειστεί.

1.6. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, των τελικών δικαιούχων, των αναπτυξιακών εταιρών και των ΜΚΟ στην υλοποίηση και την πραγμάτωση της ανακοίνωσης.

1.7. Η ΕΟΚΕ συνιστά την ενίσχυση και τη βελτίωση των δομών και των διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου και διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών στις χώρες εταίρους και τις χώρες υποδοχής, πράγμα που θα συνδράμει στην υλοποίηση της ανακοίνωσης.

1.8. Η ΕΟΚΕ συνιστά την ανάληψη οικονομικής δράσης στις σχετικές περιοχές για την υποστήριξη και την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας ως βιώσιμη αναπτυξιακή προοπτική για πολλούς βίαια εκτοπισθέντες.

1.9. Η ΕΟΚΕ συνιστά οι δράσεις για την υγεία να δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στην ψυχική υγεία και τις ψυχικές νόσους και να συνάδουν με το άρθρο 11 της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα άτομα με αναπηρία.

1.10. Η ΕΟΚΕ συνιστά οι λύσεις στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης να βασίζονται σε προσέγγιση διά βίου μάθησης, και να εξετάζεται η δυνατότητα επέκτασης των ενωσιακών προγραμμάτων στους βίαια εκτοπισθέντες όπου αυτό είναι σκόπιμο.

1.11. Η ΕΟΚΕ συνιστά να εφαρμόζονται τα υψηλότερα πρότυπα λογοδοσίας και διαφάνειας κατά τη μετάβαση σε μια αναπτυξιακή προσέγγιση.

1.12. Η ΕΟΚΕ ζητεί την κοινοβουλευτική λογοδοσία σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, καθώς και την εποπτεία άλλων σχετικών οργάνων στο πλαίσιο της μετάβασης σε μια αναπτυξιακή προσέγγιση.

## 2. Ιστορικό

2.1. Ο αριθμός των βίαια εκτοπισθέντων ατόμων (προσφύγων, εσωτερικά εκτοπισθέντων ατόμων και αιτούντων άσυλο) αποτελεί καιρίο ζήτημα για τη διεθνή κοινότητα, που δυστυχώς, ενόψει των συνεχιζόμενων συγκρούσεων στη Συρία, σε μέρη της Αφρικής και σε άλλες περιοχές, δεν προβλέπεται να επιλυθεί σύντομα. Στον πυρήνα αυτής της πολιτικής πρόκλησης βρίσκεται η εμφάνιση μιας μόνιμης τάξης εκτοπισθέντων ατόμων που παραμένουν επιτόπου πολλά χρόνια μετά την αρχική τους εκτόπιση.

2.2. Η κατάσταση αυτή ενέχει διάφορα προβλήματα, με κυριότερο την πιθανότητα η απόκριση της διεθνούς κοινότητας να είναι κατά βάση «έκτακτης ανάγκης» όταν ενδείκνυται περισσότερο ένα πιο μακροπρόθεσμο και βασισμένο στην ανάπτυξη καθεστώς. Η επίλυση αυτού του διλήμματος είναι δύσκολη, καθώς κάθε αλλαγή μπορεί να εγείρει ερωτήματα για τις χώρες υποδοχής, τους χορηγούς, τις ΜΚΟ και τους ίδιους τους εκτοπισθέντες ανάλογα με τις εκάστοτε προσεγγίσεις.

2.3. Πάνω από 65 εκατ. άτομα θεωρήθηκαν βίαια εκτοπισθέντες το 2015, εκ των οποίων 21,2 εκατ. πρόσφυγες, 40,8 εκατ. εσωτερικά εκτοπισθέντες και 3,2 εκατ. αιτούντες άσυλο. Οι χώρες από τις οποίες προέρχεται ο κύριος όγκος βίαια εκτοπισθέντων ατόμων είναι η Συρία, το Αφγανιστάν, η Σομαλία, το Σουδάν, το Νότιο Σουδάν και η Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό. Οι γειτονικές χώρες υποδέχονται τον μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων, ενώ οι εσωτερικά εκτοπισθέντες παραμένουν εντός των συνόρων των κρατών αυτών.

2.4. Όσον αφορά τους πρόσφυγες, οι κύριες γειτονικές χώρες είναι το Πακιστάν, το Ιράν, η Τουρκία, ο Λίβανος, η Ιορδανία και η Αιθιοπία. Η Τουρκία είναι η χώρα με τους μεγαλύτερους αριθμούς προσφύγων παγκοσμίως. Οι αριθμοί είναι επίσης εξαιρετικά υψηλοί σε κατά κεφαλήν βάση για πολλές χώρες, όπως η Ιορδανία και ο Λίβανος. Όσον αφορά τους εσωτερικά εκτοπισθέντες, οι κύριες χώρες είναι η Συρία (6,6 εκατ.), η Κολομβία (3,6 εκατ.), το Ιράκ (3,3 εκατ.), το Σουδάν (3,2 εκατ.), η Υεμένη (2,5 εκατ.) και η Νιγηρία (2,1 εκατ.).

2.5. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι επί του παρόντος ο βασικότερος υποστηρικτής στον τομέα της αναπτυξιακής βοήθειας και έκτακτης ενίσχυσης σε ολόκληρο τον κόσμο. Το γεγονός αυτό αποτελεί ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά των αξιών της ΕΕ και των κρατών μελών της. Η ΕΕ επιδιώκει επίσης αύξηση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας της βοήθειας και της αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης μέσω της αύξησης του συντονισμού στις χώρες στόχους των προσπαθειών των κρατών μελών και της ενωσιακής προσέγγισης.

2.6. Η ΕΕ παρείχε πάνω από 1 δισεκατομμύριο ευρώ σε ανθρωπιστική βοήθεια για τους βίαια εκτοπισθέντες το 2015. Τον Απρίλιο του 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με την ΕΥΕΔ, υιοθέτησε μια αναπτυξιακή προσέγγιση για τις αναγκαστικές εκτοπίσεις. Η ανακοίνωση με τίτλο «Ζώντας με αξιοπρέπεια» αναφέρει για πρώτη φορά πώς βλέπει η ΕΕ τη μετάβαση προς μια νέα κατανομή στον τομέα της παροχής υποστήριξης στα βίαια εκτοπισθέντα άτομα.

2.7. Η ανακοίνωση «Ζώντας με αξιοπρέπεια» περιγράφει τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι βίαια εκτοπισθέντες. Ορίζει με σαφήνεια το επιχείρημα ότι η ευπάθεια των εκτοπισθέντων θα πρέπει να είναι το πρωταρχικό μέλημα και να προέχει του νομικού τους καθεστώτος. Η ανακοίνωση βασίζεται σε μια σφαιρική προσέγγιση απέναντι στην αναπτυξιακή βοήθεια και στην προσέγγιση της ΕΕ για την ανθεκτικότητα στον τομέα αυτόν, αποφεύγοντας με τον τρόπο αυτό μια «γραμμική προσέγγιση». Επιχειρεί να υπερβεί τα στεγανά στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ του ανθρωπιστικού και του αναπτυξιακού τομέα, που είναι ενίοτε μεγάλο.

2.8. Η Επιτροπή πιστεύει ότι αυτή η νέα προσέγγιση δεν θα επιφέρει επιπλέον κόστος, καθώς πρόκειται για μια συνένωση της υφιστάμενης χρηματοδότησης. Μεγάλη έμφαση δίνεται στις κυβερνήσεις των χωρών υποδοχής και στους εταίρους υλοποίησης. Ομοίως, συνιστώνται συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης και η έγκαιρη συμμετοχή όλων των φορέων. Παρατίθενται παραδείγματα υφιστάμενων πρακτικών κοινού σχεδιασμού σε επίπεδο χώρας και στρατηγικού προγραμματισμού. Οι κοινοί στόχοι και ο προγραμματισμός τίθενται σε προτεραιότητα.

2.9. Προβλέπονται δύο στοιχεία για το νέο πολιτικό πλαίσιο με συμπληρωματικές δράσεις: ισχυρότερη συσχέτιση μεταξύ ανθρωπιστικής βοήθειας και ανάπτυξης και στρατηγική συμμετοχή των εταίρων, συμπεριλαμβανομένου του ιδιωτικού τομέα. Περιγράφεται επίσης η τομεακή διάσταση με δράσεις στον τομέα της εκπαίδευσης, της αγοράς εργασίας (συμπεριλαμβανομένου του κοινωνικού διαλόγου) και της πρόσβασης σε διάφορες υπηρεσίες όπως στέγαση, ύδρευση, αποχέτευση κ.λπ.

### 3. Γενικές παρατηρήσεις

#### Γεωπολιτικοί παράγοντες

3.1. Σε γενικές γραμμές, η ανακοίνωση «Ζώντας με αξιοπρέπεια» συνιστά αξιόπαινη πρωτοβουλία, η οποία παραδέτει τολμηρή θεώρηση στρατηγικής προσαρμογής της πολιτικής που αποσκοπεί στην αντιμετώπιση πραγματικών ζητημάτων και εστιάζει στην ανάγκη αλλαγής προκειμένου να επωφεληθούν όσοι έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη. Είναι σύμφωνη, σε μεγάλο βαθμό, προς την εξέλιξη της θεωρίας του κλάδου των επαγγελματιών του, καθώς γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ του ανθρωπιστικού έργου και της βοήθειας και επικεντρώνεται στις πιο μακροπρόθεσμες ανάγκες όπως η υγεία και η εκπαίδευση. Η ΕΕ διαθέτει σημαντικές αρμοδιότητες στον τομέα αυτόν και είναι σημαντικός φορέας, ενώ μαζί με τα κράτη μέλη μπορεί να επηρεάσει πραγματικά την κατάσταση. Επικροτούμε τη φιλοδοξία των προτάσεων της ανακοίνωσης. Η ΕΕ και οι υπόλοιποι παράγοντες πρέπει να είναι σαφείς ως προς το μέγεθος του έργου διατηρώντας παράλληλα τη φιλόδοξη προσέγγισή τους.

3.2. Θα πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη η σημασία της γεωπολιτικής στον τομέα αυτόν. Έχουμε δει πράγματι πώς κατέληξαν στην ίδια την ΕΕ σχέδια με καλές προθέσεις για τη μετεγκατάσταση πολύ μικρότερων αριθμών προσφύγων. Οι εκτοπισθέντες προκύπτουν από περίπλοκες και ευαίσθητες συγκρούσεις και δεν παύουν, δυστυχώς, να εξαρτώνται από αυτές τις συγκρούσεις μετά τον εκτοπισμό τους. Οποιαδήποτε αλλαγή πολιτικής ή προσέγγισης, όσο καλοπροαίρετη ή ευρέως αποδεχόμενη από τους χορηγούς και αν είναι, μπορεί να οδηγήσει σε απροσδόκητα αποτελέσματα ή να επηρεάσει με απροσδόκητο τρόπο τη σύγκρουση αυτή καθαυτή. Ο αντίκτυπος της μπορεί να αφορά γειτονικά κράτη ή περιφέρειες, ή τις πολύ λεπτές ισορροπίες μεταξύ εθνοτικής καταγωγής, ισχύος ή γεωπολιτικής. Αυτό ενδέχεται να ισχύει ειδικότερα σε περιπτώσεις κατά τις οποίες κάποιοι πληθυσμοί που χαρακτηρίζονται έστω και ονομαστικά «προσωρινοί» καταλήγουν να θεωρούνται «μόνιμοι». Χώρες όπως ο Λίβανος και η Ιορδανία βιώνουν ήδη αυτές τις πιέσεις. Θετικά παραδείγματα από την ανακοίνωση, όπως η πρόσβαση σε καλλιεργήσιμες εκτάσεις στην Ουγκάντα, μπορούν να βοηθήσουν σε αυτό το πλαίσιο.

3.3. Τα κράτη που υποδέχονται τους μεγάλους αριθμούς βίαια εκτοπισθέντων ατόμων είναι συχνά ευάλωτα ή αδύναμα κράτη, γεγονός που καθιστά το ζήτημα της γεωπολιτικής ευαισθησίας ακόμη σημαντικότερο. Σε άλλες περιπτώσεις, το κράτος «υποδοχής» μπορεί να έχει αυταρχικό καθεστώς· η ευαισθησία, όμως, παραμένει. Αναπόφευκτα, η διάκριση μεταξύ «γειτονικών χωρών», χωρών «υποδοχής» και μερών της σύγκρουσης καθίσταται δύσκολη ή αρκετά ρευστή. Μάλιστα, υπάρχουν συχνά σχέσεις μεταξύ της σύγκρουσης αυτής καθαυτής και των γειτονικών χωρών ή υποσυνόλων πληθυσμών και στις δύο πλευρές. Μια χώρα υποδοχής, μια γειτονική χώρα ή μια ευρύτερη περιοχή μπορεί να «κερδίσει» ή να «χάσει» από την όποια αλλαγή στην κατάσταση των βίαια εκτοπισθέντων ατόμων και να αντιδράσει.

3.4. Στην ανακοίνωση αναφέρεται συνεχώς πως πρέπει να ακούγεται η φωνή των τοπικών φορέων, και αυτό είναι απόλυτα αξιόπαινο. Εντούτοις, σε περιορισμένες περιπτώσεις, οι παράγοντες αυτοί μπορεί να ανήκουν σε ένα από τα «στρατόπεδα» ή να επηρεάζονται από τη σύγκρουση ή από το ευρύτερο σύνολο περιστάσεων που οδήγησαν στη σύγκρουση. Η πρόκληση ενθάρρυνσης της επιθυμίας περαιτέρω μονιμοποίησης των εκτοπισθέντων σε πολλές περιοχές απλώς δεν μπορεί να υποτιμηθεί. Η πρόσφατη απόφαση να κλείσει το κέντρο προσφύγων Dadaab στην Κένυα, που υπήρχε για 24 χρόνια, και η προσφορά οικονομικών κινήτρων στους αφγανούς πρόσφυγες στο Πακιστάν αναδεικνύουν τις σχετικές προκλήσεις. Είναι μάλλον λυπηρό αλλά αναπόφευκτο το γεγονός ότι η κυριαρχία της χώρας υποδοχής εξακολουθεί να υπερισχύει στο διεθνές δίκαιο, παρά την ανάγκη εστίασης στους βίαια εκτοπισθέντες.

3.5. Καθώς η ασφάλεια θεωρείται σε κάθε περίπτωση το βασικό κίνητρο που καθορίζει αν θα φύγουν ή θα μείνουν οι άνθρωποι, είναι ζωτικής σημασίας η έννοια της έγκαιρης προειδοποίησης όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση. Πολλές μετακινήσεις θεωρούνται επίσης προβλέψιμες. Αυτό ενισχύει εκ νέου την ανάγκη ανάληψης ισχυρών πολιτικών δράσεων και δεσμεύσεων για την προώθηση των στόχων της ανακοίνωσης.



### Κοινές πολιτικές

3.6. Η ανακοίνωση ορθώς αναφέρει ότι χρειάζονται κοινές πολιτικές και σκέψεις, ιδίως μεταξύ των τομέων της αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και της αναπτυξιακής πολιτικής. Χαιρετίζοντας το γεγονός αυτό, η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει ακόμη περισσότερο τη φιλοδοξία προς αυτήν την κατεύθυνση. Θα μπορούσαν ενδεχομένως να εξεταστούν ακόμη περισσότερες πολιτικές με τις οποίες η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να βελτιώσουν τη ζωή των βίαια εκτοπισθέντων ατόμων. Δεδομένων των σχετικών χωρών, οι πολιτικές αυτές θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν το εμπόριο, τη βοήθεια, τον οπλισμό και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η ανακοίνωση υποστηρίζει πολύ έντονα τις συνέργειες και την κοινή σκέψη, που πρέπει να υπερβαίνουν τους παραδοσιακούς τομείς της αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και της αναπτυξιακής βοήθειας. Θα ήταν, για παράδειγμα, ενδιαφέρον να ακούσουμε πως άλλες ΓΔ της Επιτροπής, όπως η ΓΔ Εμπορίου, μπορούν να συμβάλουν στο έργο αυτό. Η ανακοίνωση παρέχει ορισμένα θετικά παραδείγματα, όπως ένα έγγραφο για Κοινό Ανθρωπιστικό Πλαίσιο Ανάπτυξης για την αντιμετώπιση του υποσιτισμού στο βόρειο τμήμα της Νιγηρίας, ωστόσο κρίνει σημαντικό να αναδειχθεί ο συστηματικός χαρακτήρας αυτής της προσέγγισης, ιδίως στις Βρυξέλλες.

3.7. Ορισμένες ανθρωπιστικές ΜΚΟ έχουν εκφράσει αμφιβολίες για το κατά πόσον τα καθήκοντα αυτά ενδείκνυνται για τις ανθρωπιστικές οργανώσεις και το κατά πόσον θα διατηρηθεί ο διακριτός χαρακτήρας της ανθρωπιστικής βοήθειας με τον τρόπο αυτό. Στον αντίποδα, το Overseas Development Institute (ODI) του Λονδίνου πιστεύει πως χρειάζεται ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος ανθρωπιστικής βοήθειας, δεδομένων των μεταβαλλόμενων συνθηκών που αντιμετωπίζει και του σταθερά περιορισμένου αριθμού χορηγιών και αποδεκτών.

Παρότι η ανακοίνωση της Επιτροπής αναφέρει ότι δεν αναμένεται πρόσθετο κόστος για την υλοποίησή της, η ικανότητα προσέλκυσης νέας χρηματοδότησης ή υλοποίησης ευρύτερων συνεργιών δεν πρέπει να αποκλείεται.

### Πολιτικές της ΕΕ για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο

3.8. Η ανακοίνωση «Ζώντας με αξιοπρέπεια» αντιμετωπίζει διαφορετικά και διακριτά ζητήματα σε σχέση με τις πολιτικές της ΕΕ για τους πρόσφυγες και το άσυλο. Εντούτοις, υπάρχει κάποια συσχέτιση, ιδίως σε σχέση με την ύπαρξη μιας απτής και εξελισσόμενης πολιτικής μετεγκατάστασης για έναν ορισμένο αριθμό βίαια εκτοπισθέντων ατόμων. Επιπλέον, η ηθική υπεροχή της ΕΕ σε αυτόν τον τομέα ενδέχεται να είναι μειωμένη μετά τη σύναψη συμφωνιών με την Τουρκία, ενώ το ίδιο ισχύει για ορισμένα κράτη μέλη. Το γεγονός αυτό καθιστά την τήρηση των υψηλότερων προτύπων του διεθνούς δικαίου και των βέλτιστων πρακτικών ακόμη σημαντικότερη για την υλοποίηση της εν λόγω ανακοίνωσης. Η συμμετοχή των τελικών δικαιούχων στην υλοποίηση των πολιτικών είναι σημαντική. Ο κοινωνικός διάλογος και ο διάλογος με την κοινωνία των πολιτών προσφέρουν επίσης μεγάλες δυνατότητες στο σημείο αυτό. Πρέπει να βελτιωθούν επίσης οι πολιτικές ένταξης στην ΕΕ και να έχουν συνάφεια προς τις αναγκαστικές εκτοπίσεις, καθώς η μετεγκατάσταση πολλών βίαια εκτοπισθέντων ατόμων θα πρέπει να συνιστά επιλογή. Οι πολιτικές αυτές περιλαμβάνουν το δικαίωμα στην εργασία, τη γλωσσική υποστήριξη και μέτρα για την απαγόρευση των διακρίσεων. Η πρόσφατη εξέλιξη της δημιουργίας πιλοτικών «ανθρωπιστικών διαδρόμων», ιδίως από την ιταλική κυβέρνηση αλλά και σε άλλες χώρες της ΕΕ, στην Ελβετία, στον Καναδά και στις ΗΠΑ, είναι αξιέπαινη όσον αφορά τη μετεγκατάσταση.

### Παρακολούθηση, εποπτεία και λογοδοσία

3.9. Η ανάγκη για τα υψηλότερα δυνατά πρότυπα λογοδοσίας και διαφάνειας για κάθε ανθρωπιστική και αναπτυξιακή χρηματοδότηση είναι σαφής. Κάθε κίνηση προς μια νέα προσέγγιση για τους βίαια εκτοπισθέντες πρέπει να πληροί τα υψηλότερα πρότυπα λογοδοσίας. Κάθε δαπάνη πρέπει να υπόκειται στην εποπτεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της OLAF και του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και των αντίστοιχων εθνικών οργάνων όπου απαιτείται.

## **4. Ειδικές παρατηρήσεις**

4.1. Παρότι η ανακοίνωση εστιάζει σε ξεχασμένες συγκρούσεις και περιοχές με μεγάλο αριθμό βίαια εκτοπισθέντων, επισημαίνονται αυτές με τους μεγαλύτερους αριθμούς μακροχρόνια εκτοπισθέντων. Με την επιφύλαξη των πολιτικών ευαισθησιών συγκεκριμένων καταστάσεων, ορισμένες συγκρούσεις ενδέχεται να χρήζουν ειδικής προσοχής λόγω της ιδιαίτερα χρονίζουσας φύσης τους. Από παράδειγμα αποτελούν οι περιπτώσεις της Δυτικής Σαχάρας και των Παλαιστινίων. Η κατάσταση της Ουκρανίας πρέπει να τύχει ιδιαίτερης προσοχής, δεδομένου ότι η χώρα γειτνιάζει άμεσα με την ΕΕ.

4.2. Στην ανακοίνωση περιγράφεται με εύγλωττο τρόπο —και αυτό δεν μπορούμε παρά να το επικροτήσουμε— ότι το νομικό καθεστώς των βίαια εκτοπισθέντων ατόμων δεν θα πρέπει να επηρεάζει την ανθρωπιστική βοήθεια και την πιο μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή βοήθεια. Εντούτοις, σε ορισμένες περιπτώσεις είναι ενδεχομένως πλεονέκτημα όταν το νομικό καθεστώς παρέχει μια κάποια ασφάλεια και σκοπιμότητα σε έναν εκτοπισθέντα, παραδείγματος χάρι όταν πληροί τα κριτήρια της σύμβασης του 1951, όταν είναι υπήκοος της χώρας υποδοχής ή τρίτης χώρας, όταν τα παιδιά του είναι υπήκοοι της χώρας υποδοχής ή τρίτης χώρας ή όταν ο ίδιος είναι ανήλικος ή βρίσκεται σε άλλη συναφή κατάσταση. Η περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα.

4.3. Η προσέγγιση της ανακοίνωσης μπορεί να ωφεληθεί από την εξωτερική ή ανεξάρτητη επαλήθευση και το ακαδημαϊκό κύρος των κοινωνικών επιστημών ή της ψυχολογίας. Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων προσεγγίσεων είναι η ιεράρχηση των αναγκών κατά τον Maslow και η κοινοτική ανάπτυξη βάσει των στοιχείων ενεργητικού. Υπάρχουν, ασφαλώς, πολλά σχετικά παραδείγματα, όμως χρειάζεται εστίαση στις ενισχυμένες ανθρώπινες ανάγκες πάρα στην απλή ύπαρξη.

4.4. Η κύρια προσέγγιση της ανακοίνωσης όσον αφορά την ανάδειξη της λειτουργικής διάστασης της προβλεπόμενης αλλαγής αποδεικνύεται με υφιστάμενα παραδείγματα. Τα παραδείγματα αυτά είναι εξαιρετικά πολύτιμα. Παρότι η λειτουργική διάσταση μπορεί να αφορά το μέλλον, είναι χρήσιμο να αποσαφηνιστεί και να αναπτυχθεί. Με άλλα λόγια, πώς θα μοιάζει, ποια είναι τα πραγματικά μέσα, θα καθοδηγείται μόνο από τη βοήθεια; Αυτές είναι σημαντικές ερωτήσεις για πολλά ενδιαφερόμενα μέρη, όπως τα κράτη μέλη, οι ΜΚΟ, οι εργαζόμενοι στον τομέα της βοήθειας και φυσικά οι ίδιοι οι εκτοπισθέντες. Οποιαδήποτε διαδικασία αλλαγής μπορεί να προκαλέσει φόβο. Ανεξαρτήτως της δυσλειτουργίας οποιουδήποτε καθεστώτος, η εναλλακτική λύση έχει συνήθως νικητές και ηττημένους· ο έγκαιρος καθορισμός των λειτουργικών πτυχών μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση του γεγονότος αυτού.

4.5. Ομοίως, θα ήταν σημαντικό να καθοριστούν η προβλεπόμενη υλοποίηση και διάδοση μιας νέας προσέγγισης, ιδίως σε σχέση με τους αρμόδιους πολυμερείς οργανισμούς, τα κράτη που δεν ανήκουν στην ΕΕ και τις ΜΚΟ. Μολονότι η ΕΕ αποτελεί σημαντικό παράγοντα και κατέχει ηγετική θέση στον τομέα αυτό, δεν είναι η μόνη. Μπορεί να υπάρχουν και άλλες διαφορετικές και ανταγωνιστικές προτεραιότητες με αυτούς τους ενδιαφερόμενους φορείς. Δεδομένου του συνδυασμού πόρων και προσπαθειών για τις περισσότερες επιχειρήσεις, είναι κρίσιμης σημασίας η ύπαρξη μιας κοινής ατζέντας.

4.6. Η δημοκρατία και η χρηστή διακυβέρνηση είναι ουσιώδους σημασίας για να είναι αποτελεσματική η βοήθεια και να φτάνει πράγματι στους δικαιούχους της. Το κράτος δικαίου είναι θεμελιώδους σημασίας στο σημείο αυτό, όπως και τα αποτελεσματικά μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς. Εκτιμήθηκε στο παρελθόν ότι έως και 40 % της χρηματοδότησης έχει χρησιμοποιηθεί είτε για την αγορά οπλισμού είτε για τον προσωπικό πλουτισμό πολιτικών ιδυνόντων. Το κράτος δικαίου είναι επίσης ουσιώδους σημασίας προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η κοινωνία των πολιτών μπορεί να εισακουστεί και να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο παρακολούθησης, χωρίς τον φόβο επακόλουθου εκφοβισμού ή ακόμη και φυλάκισης.

4.7. Ορθώς αποδίδεται στο έγγραφο μεγάλη έμφαση στον σχεδιασμό· εντούτοις, οι εξελίξεις μπορεί να είναι ταχύτερες σε αυτόν τον τομέα και ο χρόνος είναι καθοριστικής σημασίας. Οποιαδήποτε προσέγγιση ή επιχειρηματικό σχέδιο θα πρέπει να μπορεί να εφαρμοστεί γρήγορα.

4.8. Όπως συμβαίνει σε όλους τους τομείς, στην ανακοίνωση ή σε άλλα έγγραφα μπορεί να περιλαμβάνεται ειδική γλώσσα ή ορολογία του κλάδου. Η ανάπτυξη πολιτικής θα πρέπει να αποφεύγει, στο μέτρο του δυνατού, την τεχνική γλώσσα. Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται επίσης σε ιδέες όπως συνέργειες, στρατηγικές, σχέδια και συντονισμένη σκέψη. Μπορεί να εφαρμοστούν πιο συγκεκριμένες προσεγγίσεις ή κατευθύνσεις στους τομείς αυτούς.

4.9. Οι διατάξεις για τον κοινωνικό διάλογο στην ανακοίνωση είναι ευπρόσδεκτες και πρέπει να αναγνωρίζονται σε όλες τις σχετικές διατάξεις. Το στοιχείο της εκπαίδευσης και της αγοράς εργασίας που περιλαμβάνεται στις προτεινόμενες δράσεις θα πρέπει να αποδίδει μεγαλύτερη βαρύτητα στην αυτοαπασχόληση και στην επιχειρηματικότητα. Η δραστηριότητα αυτή είναι συχνά εμφανέστατη στους καταυλισμούς των εκτοπισθέντων και η δημιουργικότητα μπορεί να αποτελεί αναπόφευκτο αποτέλεσμα της κατάστασης στην οποία βρίσκονται. Αυτό υποστηρίζει η έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας για τις αναγκαστικές εκτοπίσεις.

4.10. Ευλόγως μπορεί να αναρωτηθεί κανείς ποια προσέγγιση θα αναληφθεί στο μέλλον. Όπως συμβαίνει σε όλες τις αλλαγές πολιτικής, θα υπάρξει μια μεταβατική περίοδος. Θα υπάρξει καθυστέρηση ή δυαδικό σύστημα; 25,1 εκατ. άνθρωποι θεωρούνται εκτοπισθέντες για παρατεταμένο χρονικό διάστημα. Πώς θα διαχειριστούμε ένα διαφορετικό περιβάλλον εάν συνεχιστεί αυτή η κατάσταση;

4.11. Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών σε τοπικό επίπεδο, καθώς και των τελικών χρηστών (εκτοπισθέντων), αποτελεί σημαντικό τομέα προβληματισμού. Υπάρχουν γενικά συμβουλευτικές δομές στους καταυλισμούς σήμερα, αλλά τι συμβαίνει με τις χώρες υποδοχής; Το γεγονός αυτό μπορεί να αποτελέσει σημαντική πρόκληση, θα πρέπει εντούτοις να αποτελέσει μέρος οποιασδήποτε αλλαγής πολιτικής. Είναι εύκολο να προβλέψει κανείς πόσο δύσκολο μπορεί να είναι αυτό για τους εσωτερικά εκτοπισθέντες σε πολλές συγκρούσεις.

4.12. Όπως συμβαίνει με οποιαδήποτε μεγάλη αλλαγή πολιτικής, και ιδίως δεδομένης της ανάγκης για διαφάνεια, πρέπει να διασφαλιστούν μέτρα εποπτείας της νέας προσέγγισης, συμπεριλαμβανομένων των αρμόδιων παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών και των ΜΚΟ. Το παράδειγμα των μηχανισμών παρακολούθησης της κοινωνίας των πολιτών όσον αφορά τα κεφάλαια Εμπορίου και Βιώσιμης Ανάπτυξης των υφισταμένων εμπορικών συμφωνιών της ΕΕ ενδέχεται να είναι χρήσιμη προς τούτο.

4.13. Θα απαιτηθεί οικονομική αναζωογόνηση των περιφερειών προκειμένου να επωφεληθούν οι βίαια εκτοπισθέντες που κατοικούν σε αυτές. Οι περιφέρειες στις οποίες συγκεντρώνεται το μεγαλύτερο ποσοστό αναγκαστικών εκτοπίσεων είναι, ωστόσο, από τις φτωχότερες περιοχές του κόσμου και δεν διαθέτουν ευνοϊκό περιβάλλον για επιχειρηματικότητα και κοινωνική προστασία. Και πάλι, ο γεωγραφικά επικεντρωμένος χαρακτήρας του αναγκαστικού εκτοπισμού θα πρέπει να προσφέρει λύσεις, όπως περιφερειακά επενδυτικά σχέδια, φορολογικές πολιτικές και ανάπτυξη υποδομών. Η μεγαλύτερη υποστήριξη της επιχειρηματικότητας πρέπει να περιλαμβάνεται σε κάθε προσέγγιση οικονομικής ανάπτυξης. Θα πρέπει επίσης να τεθούν σε προτεραιότητα η αξιοπρέπεια στην απασχόληση και οι ποιοτικές θέσεις εργασίας, σε συνδυασμό με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων.

4.14. Πολλές περιοχές και χώρες που φιλοξενούν βίαια εκτοπισθέντες έχουν κακές επιδόσεις στους περισσότερους οικονομικούς δείκτες και θεωρούνται δυσχερείς για τη λειτουργία επιχειρήσεων. Η Παγκόσμια Τράπεζα, μεταξύ άλλων φορέων, επισημάνει επίσης ότι χρειάζονται ποιοτικά δεδομένα. Η οικονομική ευκαιρία πρέπει να βρίσκεται στο επίκεντρο μιας αναπτυξιακής απόκρισης στον αναγκαστικό εκτοπισμό· το γεγονός αυτό ενισχύει την ανάγκη ενεργής υποστήριξης της ανακίνωσης και από άλλους παράγοντες της ΕΕ.

4.15. Η απασχόληση από τοπικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και εντός των καταυλισμών, καθώς και στο πλαίσιο της γενικής αντιμετώπισης των εκτοπίσεων, είναι συνηθισμένη επί του παρόντος και θεωρείται βέλτιστη πρακτική. Αυτό θα πρέπει να αποτελέσει σημαντική και σαφή πτυχή των δράσεων για την απασχόληση.

4.16. Οι δράσεις για την υγεία θα πρέπει να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στην ψυχική υγεία και στις ψυχικές νόσους, έναν εξαιρετικά σημαντικό και συχνά παραμελημένο τομέα για τους βίαια εκτοπισθέντες. Οι περισσότεροι από τους βίαια εκτοπισθέντες πάσχουν από διαταραχή μετατραυματικής καταπόνησης (PTSD) και άλλα ψυχικά νοσήματα λόγω των ψυχοφθόρων αλλαγών. Η συστηματική και μακροπρόθεσμη φροντίδα όσον αφορά την ψυχική τους υγεία στις χώρες υποδοχής υπονομεύεται από την έλλειψη ειδικευμένων φροντιστών. Αυτή η έλλειψη θα μπορούσε να αντισταθμιστεί από τη συμμετοχή βίαια εκτοπισθέντων με ψυχικά νοσήματα στις δημόσιες υπηρεσίες ψυχολογικής υποστήριξης και από τη συνδρομή στις πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών για την παροχή υπηρεσιών ψυχολογικών συμβουλών στους εκτοπισθέντες σε τοπικό επίπεδο.

4.17. Η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία, και συγκεκριμένα το άρθρο 11, θα πρέπει να αποτελεί το έγγραφο αναφοράς όσον αφορά τις διατάξεις για τους βίαια εκτοπισθέντες με αναπηρία.

4.18. Ο αντίκτυπος του αναγκαστικού εκτοπισμού στις γυναίκες και στα κορίτσια είναι ιδιαίτερος εμφανής. Μολονότι χρειάζονται περισσότερες πληροφορίες, βασικά ζητήματα αποτελούν ο αυξημένος κίνδυνος σεξουαλικής βίας και βίας λόγω φύλου, ακόμη και εμπορίας ανθρώπων. Επιπλέον, θα πρέπει να συνεκτιμάται η διάσταση του φύλου κατά την παροχή υπηρεσιών, για παράδειγμα όσον αφορά ζητήματα όπως η ιδιωτικότητα. Έχουν παρατηρηθεί επίσης υψηλότεροι κίνδυνοι επιπλοκών κατά την εγκυμοσύνη.

4.19. Η παροχή εκπαίδευσης αποτελεί προφανώς ζωτικής σημασίας απάντηση. Οποιαδήποτε μετάβαση προς μια πιο μακροπρόθεσμη, αποτελεσματικότερη προσέγγιση θα πρέπει να είναι εμφανής στο είδος, στο επίπεδο και στον όγκο της υποστήριξης στον τομέα της εκπαίδευσης. Μια προσέγγιση διά βίου μάθησης μπορεί να συμβάλει εν προκειμένω στην αναγνώριση των διαφοροποιημένων αναγκών. Δεδομένης της σημασίας και του αριθμού των παιδιών και νεαρών ατόμων μεταξύ των βίαια εκτοπισθέντων, θα πρέπει να εξεταστεί η επέκταση των ενωσιακών προγραμμάτων, όπως το Erasmus+ και άλλα συναφή προγράμματα, στους βίαια εκτοπισθέντες νέους.

4.20. Ο αναγκαστικός εκτοπισμός αποτελεί ολοένα πιο αστικού χαρακτήρα ζήτημα και δεν περιορίζεται στους καταυλισμούς. Πρέπει να αλλάξει η αντίληψη του κοινού και των χορηγών εν προκειμένω. Είναι σαφές πως αυτό πρέπει να αντικατοπτρίζεται στο μείγμα πολιτικής για τη μετάβαση προς μια αναπτυξιακή προσέγγιση όσον αφορά τον σχεδιασμό και ζητήματα όπως η στέγαση, η μεταφορά, η υγεία και η εκπαίδευση.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ολοκληρωμένη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αρκτική»**

[JOIN(2016) 21 final]

(2017/C 075/24)

Εισηγητής: **ο κ. Stéphane BUFFETAUT**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 27.4.2016
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Εξωτερικές σχέσεις
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	16.11.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	521η
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας: (υπέρ/κατά/αποχές)	218/1/4

### 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) έχει επίγνωση της σημασίας της περιοχής της Αρκτικής για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και ειδικά για το Βασίλειο της Δανίας, τη Φινλανδία και τη Σουηδία, οι οποίες είναι μέλη του Αρκτικού Συμβουλίου.

1.2. Γνωρίζει, όμως, επίσης ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει στο Αρκτικό Συμβούλιο απλώς ως παρατηρητής, ακόμη κι εάν έχει κατορθώσει να ξεπεράσει, εκ των πραγμάτων τον ρόλο του παρατηρητή υπό τη στενή έννοια του όρου. Στο παρελθόν, η ΕΟΚΕ έχει εκφράσει την επιθυμία να ενισχυθεί ο ρόλος της ΕΕ στην περιοχή της Αρκτικής (βλέπε γνωμοδότηση REX/371 του κ. Hamro-Drotz)<sup>(1)</sup>.

1.3. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι η ΕΕ διατηρεί την ιδιότητα μέλους ή συμμετέχει και σε άλλους διεθνείς φορείς που ασχολούνται επίσης με ζητήματα της Αρκτικής, πράγμα που της επιτρέπει να διευρύνει την επιρροή της. Αυτό αφορά κυρίως την κλιματική αλλαγή, τις ναυτιλιακές συμβάσεις ή το δικαίωμα της θάλασσας, την αλιεία και ορισμένες πτυχές, μάλιστα, της πολιτικής του διαστήματος.

1.4. Δεδομένου, αφενός, ότι η ανακοίνωση βασίζεται σε τρεις πυλώνες οι οποίοι είναι η κλιματική αλλαγή, η βιώσιμη ανάπτυξη και η διεθνής συνεργασία, αλλά, αφετέρου, ότι το κλειδί για την αποτελεσματικότητα βρίσκεται στα αποτελέσματα αυτής της διεθνούς συνεργασίας και ότι οι εκπρόσωποι των πληθυσμών που είναι εγκατεστημένοι στην περιοχή θέτουν σε προτεραιότητα τη βιώσιμη ανάπτυξη, η ΕΟΚΕ προτείνει να αντιστραφεί η σειρά παρουσίασης των στόχων της ΕΕ, για λόγους αναγνωσιμότητας και αποτελεσματικότητας, δεδομένου μάλιστα ότι οι στόχοι ή τα έργα που αναγγέλλει η Επιτροπή είναι αξιέπαινοι και άμεμπτοι ως προς τις προθέσεις τους.

1.5. Μία από τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής ήταν το άνοιγμα νέων πλωτών οδών στον Βορρά, του περιφημου «βορειοδυτικού περάσματος» που ο Chateaubriand είχε ήδη αναζητήσει, μάταια, στα τέλη του 18ου αιώνα. Η εξέλιξη αυτή διανοίγει συγκεκριμένες δυνατότητες διέλευσης, αλιείας ή ακόμη και εξορυκτικής δραστηριότητας, οι οποίες επιφέρουν, με τη σειρά τους, αύξηση των κινδύνων ναυτιλιακών καταστροφών ή ατυχημάτων γεώτρησης, που απαιτούν μη υφιστάμενες επιτόπου υποδομές έκτακτης ανάγκης. Η ΕΟΚΕ συνιστά, λοιπόν, να δοθεί ύψιστη σημασία στα ζητήματα προστασίας και ασφάλειας, όχι μόνο όσον αφορά τις μεταφορές αλλά και τις γεωτρήσεις, τονίζει δε ότι οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις από τη διάνοιξη των συγκεκριμένων διόδων ναυσιπλοΐας λόγω της τήξης των πάγων είναι ακόμη άγνωστες.

1.6. Στον τομέα αυτόν, η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει τη συνεισφορά που μπορεί να έχει η εφαρμογή του προγράμματος Galileo όσον αφορά την εποπτεία και την πρόληψη των θαλάσσιων καταστροφών και της ρύπανσης, και το γεγονός ότι η ειδική περίπτωση της περιοχής της Αρκτικής μπορεί να αποτελέσει ευκαιρία για την απόδειξη της χρησιμότητάς του. Η ΕΟΚΕ τονίζει επίσης ότι είναι σημαντικό οι προβληματισμοί που αφορούν την Αρκτική να ενταχθούν και σε άλλες ευρωπαϊκές πολιτικές —πέραν, προφανώς, της κλιματικής και της περιβαλλοντικής—, ειδικότερα δε στη διαρθρωτική πολιτική της ΕΕ, στην κοινή γεωργική πολιτική, την αλιευτική πολιτική και τη θαλάσσια πολιτική.

<sup>(1)</sup> ΕΕ C 198 της 10.7.2013, σ. 26.

1.7. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι οι αρχές της υπεύθυνης αλιείας πρέπει να εφαρμόζονται στην περιοχή της Αρκτικής και ότι η ενδεχόμενη ανάπτυξη του τουρισμού και άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων θα πρέπει να διέπεται από μια λογική υπευθυνότητας και προστασίας αυτού του ευαίσθητου και εύθραυστου περιβάλλοντος που έχει ήδη επηρεαστεί ιδιαίτερος από την υπερθέρμανση του βόρειου ημισφαιρίου.

1.8. Υπογραμμίζει επίσης ότι οι τοπικοί πληθυσμοί είναι μεν αποφασισμένοι να διατηρήσουν τον πολιτισμό τους, αλλά επιθυμούν επίσης να επωφεληθούν από τις δυνατότητες που προσφέρει η βιώσιμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, η οποία προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, τη βελτίωση των υλικών και των άυλων μέσων επικοινωνίας. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ ενός ενεργού ρόλου της κοινωνίας πολιτών για την προώθηση των συμφερόντων και των μελημάτων των τοπικών πληθυσμών, οι οποίοι δεν πρέπει να είναι θεατές των πολιτικών που αφορούν την Αρκτική αλλά ενεργοί παράγοντες. Η ΕΟΚΕ προτρέπει να ενισχυθεί η προστασία των πόρων της Αρκτικής, οι οποίοι αποτελούν το φυσικό κεφάλαιο των μελλοντικών γενεών, και θεωρεί ότι οι μεταβολές που υφίσταται το περιβάλλον στη συγκεκριμένη περιοχή θα πρέπει να αξιολογηθούν ως δείκτης της ευρωπαϊκής και της παγκόσμιας προόδου που υλοποιείται στον τομέα της προστασίας του κλίματος. Η διαφύλαξη των περιοχών της Αρκτικής και η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής δεν πρέπει να γίνονται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι κάτοικοι ή εις βάρος των κατοίκων.

1.9. Οι στόχοι της ολοκληρωμένης πολιτικής της ΕΕ για την Αρκτική δεν μπορούν να επιτευχθούν χωρίς τη σύμφωνη γνώμη και την υποστήριξη κρατών που δεν είναι και δεν θα αποτελέσουν ποτέ μέλη της ΕΕ. Ορισμένα από αυτά είναι παγκόσμιες υπερδυνάμεις, οι οικονομικοί και στρατηγικοί στόχοι των οποίων δεν συμπίπτουν απαραίτητα με τους στόχους της ΕΕ. Συνεπώς, η επιτυχία και τα συγκεκριμένα αποτελέσματα της πολιτικής για την Αρκτική θα εξαρτηθούν από τη διπλωματική δεινότητα της Ένωσης, από την ικανότητά της να αναγάγει τους στόχους αυτούς σε οριζόντιο μέλημα της διπλωματικής της δράσης σε τομείς πέραν της Αρκτικής αυτής καθ'αυτής, και από τη δυνατότητά της να οδηγήσει και άλλα κράτη προς θέσεις που συγκλίνουν με τις δικές της. Η διεθνής συνεργασία είναι και θα παραμείνει αποφασιστικής σημασίας για όλες τις πολιτικές που αφορούν την Αρκτική.

## 2. Εισαγωγή

2.1. Οκτώ χώρες είναι κράτη της Αρκτικής. Τρία εξ αυτών είναι κράτη μέλη της ΕΕ: το Βασίλειο της Δανίας, η Φινλανδία και το Βασίλειο της Σουηδίας. Δύο χώρες μέλη του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου που δεν είναι κράτη μέλη της ΕΕ, η Ισλανδία και η Νορβηγία, καθώς και ο Καναδάς, οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Ρωσία είναι επίσης χώρες της Αρκτικής. Δυνάμει της Διακήρυξης της Οτάβα του 1996, τα οκτώ αυτά κράτη συγκρότησαν το Αρκτικό Συμβούλιο, αντικείμενο του οποίου είναι η προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης στην περιοχή, σε κοινωνικό, οικονομικό και περιβαλλοντικό επίπεδο.

2.1.1. Ως εκ τούτου, και χωρίς να θίγει τις εθνικές αρμοδιότητες, η ΕΕ δεν ήταν δυνατόν να αδιαφορήσει για την Αρκτική, η οποία αποτελεί ζώνη στρατηγικής σημασίας· ωστόσο, η Επιτροπή επισημαίνει όλως ιδιαίτερος το κλιματικό ζήτημα, δεδομένου ότι η συγκεκριμένη περιοχή του κόσμου διαδραματίζει καιρό ρόλο για το κλίμα και επίσης υφίσταται έντονα τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Πρόσφατες μελέτες δείχνουν ότι ο ρυθμός υπερθέρμανσης στην Αρκτική έχει διπλάσια ταχύτητα απ' ό,τι στον υπόλοιπο κόσμο. Επιπλέον, η Αρκτική υφίσταται τις επιπτώσεις της αλλαγής αυτής, έχει όμως και αυτή με τη σειρά της πολύ ισχυρό αντίκτυπο στην κλιματική αλλαγή. Επισημαίνεται επίσης ότι στην περιοχή ζουν αυτόχθονες πληθυσμοί.

2.1.2. Εντούτοις, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι μέλος του ανωτέρω Αρκτικού Συμβουλίου· διαθέτει, ωστόσο, μόνιμη πρόσκληση να παρίσταται ως παρατηρητής. Η Γερμανία, η Κίνα, η Νότια Κορέα, η Ισπανία, η Γαλλία, η Ινδία, η Ιταλία, η Ιαπωνία, οι Κάτω Χώρες, η Πολωνία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σιγκαπούρη διαθέτουν καθεστώς παρατηρητή. Το 2008, η ΕΕ ζήτησε καθεστώς μόνιμου παρατηρητή και το αίτημά της εκκρεμεί ακόμη «εν αναμονή τελικής απόφασης». Ο μεγάλος αριθμός κρατών με καθεστώς παρατηρητή στο εν λόγω Συμβούλιο δείχνει τον βαθμό στον οποίο η Αρκτική αποτελεί μείζον θέμα για τη διεθνή κοινότητα.

2.1.3. Απεναντίας, «μόνιμοι συμμετέχοντες» είναι οι αντιπροσωπευτικές οργανώσεις και ενώσεις των αυτοχθόνων πληθυσμών (Σάαμι, Αλεούτιοι, αυτόχθονες πληθυσμοί του Βορρά, της Σιβηρίας και της Ρωσικής Άπω Ανατολής, Αρκτικό Συμβούλιο της Αλάσκας κ.λπ.), γεγονός που υποδεικνύει πραγματική βούληση συνεκτίμησης της μοίρας και των αναπτυξιακών βλέψεων των πληθυσμών αυτών, που δεν είναι πολυπληθείς, αλλά ζουν στην Αρκτική και έχουν ισχυρή πολιτιστική ταυτότητα.

2.2. Η πολιτική της Ένωσης για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και τον περιορισμό της αύξησης της θερμοκρασίας φαίνεται να έχει βρει ιδανικό πεδίο εφαρμογής στην περιοχή της Αρκτικής· η ΕΕ, όμως, δεν ενεργεί μόνη της και οφείλει να στηριχτεί σε δυνάμεις οι προτεραιότερες των οποίων αφορούν περισσότερο στρατιωτικές και οικονομικές στρατηγικές, καθώς και στρατηγικές θαλάσσιων μεταφορών. Κατά τα λοιπά, μέχρι σήμερα, το Αρκτικό Συμβούλιο ασχολούνταν κυρίως με το ζήτημα της ανάπτυξης —βιώσιμη ασφαλώς— της περιοχής.

2.3. Η κλιματική αλλαγή μπορεί να έχει ισχυρό αντίκτυπο στις συνθήκες διαβίωσης των πληθυσμών που ζουν στην περιοχή αυτή. Είναι σαφές ότι οι πολιτικές σχετικά με την κλιματική αλλαγή δεν πρέπει να αναπτύσσονται ενάντια στους πληθυσμούς αλλά μαζί τους και προς όφελός τους.

2.4. Η οικονομική σπουδαιότητα της περιοχής της Αρκτικής για την ΕΕ δεν είναι καθόλου αμελητέα. Η ΕΕ καταναλώνει πολλά προϊόντα που προέρχονται από την Αρκτική, κυρίως προϊόντα αλιείας και πηγές ενέργειας. Δεν πρέπει επίσης να ξεχνάμε τον οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό αντίκτυπο του ανοίγματος νέων πλωτών οδών. Επιπροσθέτως, ό,τι ισχύει για την Ευρωπαϊκή Ένωση ισχύει και για τα κράτη που διατηρούν παρουσία στην περιοχή. Έτσι, οι ΗΠΑ χορήγησαν άδειες γεώτρησης στην Αρκτική.

2.5. Η Επιτροπή οργανώνει το έγγραφό της γύρω από τρεις άξονες, που υποδεικνύουν τις προτεραιότητές της. Το ερώτημα είναι κατά πόσον είναι οι κατάλληλοι:

- καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και διαφύλαξη του περιβάλλοντος της Αρκτικής·
- προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης·
- στήριξη της διεθνούς συνεργασίας σε θέματα της Αρκτικής.

2.6. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το τελευταίο σημείο είναι ουσιώδους σημασίας και, σε τελική ανάλυση, από αυτό εξαρτώνται τα δύο πρώτα, καθώς η ΕΕ δεν εμπλέκεται άμεσα στην περιοχή παρά μέσω τριών μόνο κρατών μελών της, καλείται δε να συμβιβάζεται με τρεις μεγάλες δυνάμεις —τις ΗΠΑ, τη Ρωσία και τον Καναδά— οι οποίες, έχουν σημαντικά οικονομικά και στρατηγικά συμφέροντα στην περιοχή της Αρκτικής. Επισημαίνεται ότι ορισμένα κράτη της Ασίας εκδηλώνουν πολύ μεγάλο ενδιαφέρον για την περιοχή, κυρίως η Κίνα, η Ιαπωνία, η Νότια Κορέα και η Σιγκαπούρη.

2.7. Αξίζει, επίσης, να αναρωτηθούμε σχετικά με τη θέση που κατέχουν οι πτυχές που αφορούν την κλιματική αλλαγή και το περιβάλλον, οι οποίες αποτελούν τον βασικό προβληματισμό της Επιτροπής, αλλά όχι απαραίτητα των διεθνών μας εταίρων, για τους οποίους η βιώσιμη ανάπτυξη έχει μεγάλη σημασία χωρίς να αποτελεί προτεραιότητα.

### 3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Προφανώς, η Επιτροπή θέτει ως προτεραιότητα την καταπολέμηση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην Αρκτική. Ανησυχεί κυρίως για την τήξη του περμαφρόστ, η οποία ενδέχεται να έχει καταστροφικά αποτελέσματα από άποψη εκπομπών μεθανίου και διοξειδίου του άνθρακα (CO<sub>2</sub>), και για την προστασία των τοπικών οικοσυστημάτων. Οι ανησυχίες αυτές είναι θεμιτές, η ΕΕ, όμως, δεν διαθέτει από μόνη της τα κλειδιά για την επίλυση αυτών των προβλημάτων.

3.2. Προκειμένου να ανταποκριθεί καλύτερα σε αυτές τις προκλήσεις, η Επιτροπή υπογραμμίζει τη σημασία της έρευνας και των προσπαθειών εποπτείας της Αρκτικής και υπενθυμίζει τις οικονομικές προσπάθειες που καταβάλλονται εν προκειμένω. Επισημαίνει την ανάγκη αύξησης της διεθνούς συνεργασίας και ζητεί διακρατική πρόσβαση σε ερευνητικές υποδομές και δεδομένα.

3.2.1. Η παρατήρηση αυτή δείχνει, ως εκ του περισσού, ότι η αποτελεσματικότητα της πολιτικής της ΕΕ εξαρτάται από την αποτελεσματικότητα της διεθνούς συνεργασίας.

3.2.2. Η Επιτροπή απαριθμεί τους στόχους της πολιτικής για το κλίμα, εφαρμόζοντάς τους στη συγκεκριμένη περίπτωση της Αρκτικής. Στην πράξη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσκρούει στην ακόλουθη γενική δυσκολία: δεν είναι σε θέση να ενεργεί αποτελεσματικά, εάν δεν υπάρχει συναίνεση ως προς τους στόχους της σε παγκόσμιο επίπεδο, ιδίως δε μεταξύ των κρατών της Αρκτικής, και τούτο ακόμη κι εάν προβαίνει σε συγκεκριμένες ενέργειες μέσω των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ). Η κύρωση της συμφωνίας των Παρισίων για το κλίμα αναμένεται να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των δράσεων και των πολιτικών στην περιοχή της Αρκτικής.

3.3. Η Επιτροπή δικαίως ζητεί την αύξηση της προστασίας της βιοποικιλότητας, τη θέσπιση προστατευόμενων θαλάσσιων περιοχών, καθώς και την καταπολέμηση της ρύπανσης από βαρέα μέταλλα και βαρείς ρύπους. Υπογραμμίζεται, εντούτοις, ότι οι προστατευόμενες θαλάσσιες περιοχές ανοικτής θαλάσσης είναι ελάχιστα αποτελεσματικές, εκτός ως προς την απαγόρευση της αλιείας. Στην πραγματικότητα, εξ ορισμού, είναι αδύνατον να ελεγχθούν και να προστατευθούν, καθώς μεταβάλλονται συνεχώς όσον αφορά τόσο τα ύδατα όσο και τα είδη που ζουν εκεί και βρίσκονται σε αέναη κίνηση.

3.4. Ομοίως, υπογραμμίζει την αναγκαιότητα διεθνούς συνεργασίας στον τομέα των δραστηριοτήτων φυσικού αερίου και πετρελαίου, κυρίως για την πρόληψη σοβαρών ατυχημάτων. Και σε αυτή την περίπτωση, η αποτελεσματικότητα εξαρτάται από την ισχύ των διεθνών σχέσεων με τα άλλα κράτη που παρεμβαίνουν στην περιοχή της Αρκτικής. Ως προς το ζήτημα αυτό, πρέπει να τονιστεί ότι οι δυσχερείς σχέσεις με τη Ρωσία δεν είχαν δυσμενείς επιπτώσεις όσον αφορά την Αρκτική, όπου η συνεργασία διατηρείται σε ικανοποιητικά επίπεδα.

3.5. Η αχανής και αραιοκατοικημένη περιοχή της Αρκτικής δεν επωφελείται από καλές μεταφορικές συνδέσεις, ενώ διαθέτει πλούσιους πόρους —ψάρια, ορυκτά, πετρέλαιο και φυσικό αέριο—, που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο βλέψεων. Η Επιτροπή ζητεί την ανάπτυξη μιας βιώσιμης οικονομίας, η οποία καθίσταται ακόμη πιο αναγκαία καθώς οι φυσικοί χώροι είναι ευάλωτοι και διαταράσσονται από την κλιματική αλλαγή. Οι φυσικοί πόροι της Αρκτικής πρέπει να διαφυλαχθούν ως απόδεμα για το μέλλον, ενώ παράλληλα πρέπει να προστατευθούν τα συμφέροντα των τοπικών πληθυσμών. Η ΕΟΚΕ προτρέπει να ενισχυθεί η προστασία των πόρων της Αρκτικής και θεωρεί ότι οι μεταβολές που υφίσταται το περιβάλλον στη συγκεκριμένη περιοχή θα πρέπει να αξιολογηθούν ως δείκτης της ευρωπαϊκής και της παγκόσμιας προόδου που υλοποιείται στον τομέα της προστασίας του κλίματος. Η διαφύλαξη των περιοχών της Αρκτικής και η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής δεν πρέπει να γίνονται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι κάτοικοι ή εις βάρος των κατοίκων.

3.6. Η ΕΕ θα πρέπει να υποστηρίξει την ανάπτυξη καινοτόμων τεχνολογιών, κυρίως για την αντιμετώπιση του δριμύτατου αρκτικού χειμώνα. Το πρόγραμμα InnoFin (χρηματοδοτήσεις της ΕΕ για την καινοτομία) θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην Αρκτική. Η Επιτροπή ζητεί επίσης πραγματική πρόσβαση στην ενιαία αγορά. Υπό τις σημερινές συνθήκες, αυτό παραμένει μακρινή προοπτική. Υπάρχουν όμως και άλλες ευρωπαϊκές πολιτικές τις οποίες αφορά η Αρκτική: η κοινή γεωργική πολιτική, η αλιευτική πολιτική, η θαλάσσια πολιτική.

3.7. Η Επιτροπή σχεδιάζει τη συγκρότηση ενός φόρουμ για την ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού των διαφόρων χρηματοδοτικών προγραμμάτων της ΕΕ. Το φόρουμ αυτό θα θέτει προτεραιότητες όσον αφορά τις επενδύσεις και την έρευνα.

3.7.1. Παράλληλα, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας Interreg (κοινωνική πρωτοβουλία για τις παραμεθόριες περιοχές), θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα δίκτυο διαχειριστικών αρχών και ενδιαφερομένων μερών, και να καταλήξει ενδεχομένως σε μια ετήσια διάσκεψη των ενδιαφερομένων μερών για την Αρκτική. Η ιδέα μοιάζει ενδιαφέρουσα, εφόσον τεθεί σε εφαρμογή κατά τρόπο ελέκτο, προσαρμόσιμο και ικανό να ανταποκρίνεται στις εξελίξεις.

3.8. Στον τομέα των επενδύσεων, η Επιτροπή αποδίδει έμφαση ιδίως στα δίκτυα μεταφορών, που είναι όντως απαραίτητα για πάψει η απομόνωση των περιοχών της Αρκτικής, υπενθυμίζει δε ότι το βόρειο τμήμα της Φινλανδίας, της Σουηδίας και της Νορβηγίας αποτελεί μέρος του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών. Είναι σαφές ότι το στοιχείο αυτό είναι καίριας σημασίας για το άνοιγμα της περιοχής στον υπόλοιπο κόσμο.

3.9. Η έκταση της Αρκτικής και η χαμηλή πυκνότητα του πληθυσμού καθιστούν ιδιαίτερος κατάλληλη τη χρήση των διαστημικών τεχνολογιών. Τα προγράμματα Copernicus και Galileo θα είναι εξαιρετικά πολύτιμα για την περιοχή. Υποστηρίζουμε σθεναρά την προσέγγιση της Επιτροπής στον τομέα αυτόν.

3.10. Η τήξη των πάγων οδήγησε στο άνοιγμα του Βορειοανατολικού Περάσματος· πρέπει να κατοχυρωθεί η ασφάλεια της ναυσιπλοΐας σε αυτές τις νέες οδούς. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει σθεναρά την προσέγγιση της Επιτροπής στον τομέα αυτόν. Η δημιουργία ενός φόρουμ Ακτοφυλακής της Αρκτικής είναι ιδέα που αξίζει να συζητηθούμε.

3.11. Η επιτυχία της διεθνούς συνεργασίας είναι αυτή που θα καθορίσει την επιτυχία ή την αποτυχία των πολιτικών που θα εφαρμοστούν.

3.11.1. Η Επιτροπή απαριθμεί τα διάφορα νομικά μέσα και τις αρμόδιες αρχές και υπογραμμίζει ότι η ΕΕ πρέπει να εμπλακεί δυναμικά, υπενθυμίζει δε την ανάγκη διμερούς συνεργασίας, κυρίως με τους μείζονες παράγοντες όπως οι ΗΠΑ, η Ρωσία και ο Καναδάς, αλλά και με τη Γροιλανδία και ορισμένα κράτη της Ασίας που δείχνουν μεγάλο ενδιαφέρον για την Αρκτική.

3.12. Η Επιτροπή υπογραμμίζει την ανάγκη διεξαγωγής διαλόγου με τους αυτόχθονες πληθυσμούς —οι οποίοι, αδιαμφισβήτητα, είναι οι άμεσα ενδιαφερόμενοι και δεν πρέπει να υφίστανται τις επιπτώσεις δυσμενών για αυτούς πολιτικών—, ιδίως υπό την προοπτική μιας βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της περιοχής. Η κοινωνία πολιτών καλείται, λοιπόν, να αναπτύξει πλήρως τον ρόλο της, ώστε οι ανησυχίες των αυτοχθόνων πληθυσμών να ληφθούν πραγματικά υπόψη, τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο. Ως προς τούτο, η ΕΟΚΕ θα μπορούσε να αναλάβει ρόλο βήματος έκφρασης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.13. Μέσα στο πνεύμα αυτό, σε οικονομικό επίπεδο, η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για τη διακήρυξη που υπέγραψαν πέντε παράκτια κράτη του Βόρειου Παγωμένου Ωκεανού σχετικά με την αλιεία, αλλά υπογραμμίζει, ορθώς, ότι το ζήτημα δεν αφορά αποκλειστικά τα παράκτια κράτη.

3.14. Τέλος, στον τομέα της έρευνας, η Επιτροπή προασπίζεται την ιδέα της ενίσχυσης της επιστημονικής συνεργασίας, κυρίως στο πλαίσιο της Διατλαντικής συμμαχίας για την έρευνα στους ωκεανούς (και στην Αρκτική), και ζητεί την κατάρτιση ενός χάρτη του συνόλου του θαλάσσιου βυθού μέχρι το 2020, έναν στόχο μείζονος επιστημονικού ενδιαφέροντος τον οποίο υποστηρίζουμε σθεναρά —ο οποίος, όμως, έχει προεκτάσεις που ξεπερνούν την καθαρά επιστημονική γνώση, μεταξύ άλλων όσον αφορά την ασφάλεια, τις μεταφορές ή την οικονομική εκμετάλλευση.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

---









ISSN 1977-0901 (ηλεκτρονική έκδοση)  
ISSN 1725-2415 (έντυπη έκδοση)



Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης  
2985 Λουξεμβούργο  
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

EL